

Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund: Projekt IIa1 - 04/06 ; Jahresbericht zum 31.12.2008 - Hauptband

Knuth, Matthias; Brussig, Martin; Neuffer, Stefanie; Dittmar, Vera; Mosler, Bettina; Sauer, Martina; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Thomsen, Stephan; Boockmann, Bernhard; Walter, Thomas; Krieg, Oliver; Schneider-Haase, Torsten; Arens, Melanie; Bode, Heidrun; Frings, Dorothee; Rosemann, Martin; Dann, Sabine; Hamacher, Christine; Schneider, Anne

Veröffentlichungsversion / Published Version
Tätigkeitsbericht, Jahresbericht / annual report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Knuth, M., Brussig, M., Neuffer, S., Dittmar, V., Mosler, B., Sauer, M., ... Schneider, A. (2009). *Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund: Projekt IIa1 - 04/06 ; Jahresbericht zum 31.12.2008 - Hauptband*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F394). Duisburg: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ); Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH; Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung Institut an der Universität Duisburg-Essen; Dr. Bruno Kaltenborn - Wirtschaftsforschung und Politikberatung; TNS Emnid Medien- und Sozialforschung GmbH.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48199-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund

Projekt IIa1 – 04/06

Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Jahresbericht zum 31.12.2008

– Hauptband –

Konsortium „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“

Konsortialführer:

Institut Arbeit und Qualifikation

Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen

Prof. Dr. Matthias Knuth matthias.knuth@uni-due.de

Dr. Martin Brussig martin.brussig@uni-due.de

Stefanie Neuffer stefanie.neuffer@uni-due.de

Vera Dittmar vera.dittmar@uni-due.de

Bettina Mosler bettina.mosler@uni-due.de

Weitere Mitglieder des Konsortiums:

Zentrum für Türkeistudien (ZfT)

Altendorfer Str. 3
45127 Essen

Dr. Martina Sauer sauer@zft-online.de

Team Dr. Kaltenborn – Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Pettenkoferstr. 16-18
10247 Berlin

Dr. Bruno Kaltenborn Kaltenborn@wipol.de

Nina Wielage Wielage@wipol.de

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) mit Partnern

Postfach 103443
68034 Mannheim

Jun.-Prof. Dr. Stephan Thomsen
Stiftungs juniorprofessur Arbeitsökonomik
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
stephan.thomsen@ovgu.de

PD Dr. Bernhard Boockmann
ZEW Mannheim und IAW Tübingen
bernhard.boockmann@iaw.edu

Thomas Walter walter@zew.de

TNS Emnid

Stieghorster Str. 66
33605 Bielefeld

Oliver Krieg Oliver.Krieg@tns-emnid.com

Torsten Schneider-Haase Torsten.Schneider-Haase@tns-emnid.com

Melanie Arens Melanie.Arens@tns-emnid.com

Heidrun Bode Heidrun.Bode@tns-emnid.com

Unterauftragnehmer:

Prof. Dr. Dorothee Frings

Eichendorffstr. 19
50823 Köln
dorothee.frings@hs-niederrhein.de

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung

Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen

Dr. Martin Rosemann martin.rosemann@iaw.edu

Sabine Dann sabine.dann@iaw.edu

Christine Hamacher christine.hamacher@iaw.edu

Anne Schneider

Inhalt

Kurzfassung.....	9
1 Einleitung und Überblick	15
2 Methodische Grundlagen.....	17
2.1 Trägerbefragung 3. Welle (Untersuchungsfeld 1)	18
2.2 Telefonische Kundenbefragung	18
2.3 Fallstudien von Grundsicherungsstellen	19
2.3.1 Auswahlkriterien der Stichprobe.....	19
2.3.2 Durchführung der Fallstudien	22
2.3.3 Vorgehen bei der Auswertung	23
2.3.4 Kennzeichnung von Interview-Aussagen	24
3 Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund	26
3.1 Identifizierung und Zusammensetzung der Population.....	26
3.2 Integrationsrelevante Status-Aspekte	30
3.3 Sprachkompetenz	31
3.4 Berufliche Qualifikation.....	36
3.5 Erwerbsorientierung	40
3.5.1 Motivation	41
3.5.2 Erwerbsorientierung und Rollenverständnis.....	42
3.5.3 Rechtliche Gesichtspunkte.....	48
3.6 Verfügbarkeit	50
3.6.1 Religiös bedingte Einschränkungen und Kleidungsvorschriften	50
3.6.2 Konzessionsbereitschaft.....	52
3.6.3 Räumliche Mobilität und Mobilitätsbereitschaft	54
3.7 Soziale Stabilisierung	56
3.7.1 Suchtprobleme	56
3.7.2 Verschuldung.....	57
3.7.3 Soziale Netzwerke.....	57
3.7.4 Psychische Befindlichkeiten	58
3.8 Jugendliche mit Migrationshintergrund	59
3.9 Zusammenfassung	65

4	Wie sind die Grundsicherungsstellen im Hinblick auf Kund/innen mit Migrationshintergrund aufgestellt?	70
4.1	Was wissen die Grundsicherungsstellen über ihre Kunden mit Migrationshintergrund?	70
4.2	Strategische Orientierungen	72
4.2.1	Organisationsleitbilder	72
4.2.2	Migrant/innen als Zielgruppe?	74
4.3	„Migrationsbeauftragte“ in den Grundsicherungsstellen	75
4.4	„Wir stellen ausschließlich nach Qualifikation ein“: <i>Diversity</i> in den Personalstrukturen der Grundsicherungsstellen	77
4.4.1	Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund	77
4.4.2	<i>Diversity</i> -Orientierung in der Personalpolitik	78
4.4.3	Interkulturelle Kompetenz von Personal mit Migrationshintergrund?	83
4.5	Kenntnisse in migrationsspezifischen Rechtsfragen	85
4.6	Migrationsspezifische Vernetzung	88
4.7	Weiterbildung der Integrationsfachkräfte	89
4.8	Zusammenfassung	91
5	Wie gehen die Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen und ihren spezifischen Integrationshemmnissen um?	94
5.1	„Amtssprache ist Deutsch“: Barrieren sprachlicher Verständigung und Praktiken ihrer Überwindung	94
5.1.1	Zur Problematik der sprachlichen Verständigung	94
5.1.2	Verfahrensweisen bei Verständigungsproblemen	96
5.1.3	Folgen gestörter sprachlicher Kommunikation	106
5.1.4	Umgang mit Formularen	107
5.1.5	Fremdsprachiges Informationsmaterial	108
5.1.6	Rechtliche Aspekte der sprachlichen Verständigung	109
5.1.7	Zusammenfassung	110
5.2	Interkulturelle Verständigung	111
5.2.1	Wie schätzen Kund/innen die interkulturelle Kompetenz ihrer Ansprechpartner/innen ein?	112
5.2.2	Wie schätzen die Mitarbeiter/innen die interkulturelle Verständigung ein?	113
5.2.3	Welche Strategien verfolgen Mitarbeiter/innen bei interkulturellen Verständigungsproblemen?	117
5.2.4	Beschwerden und Diskriminierungsvorwürfe	119
5.2.5	Zusammenfassung	123
5.3	Sprachförderung	123

5.3.1	Sprachförderung von Migrant/innen im Umbruch.....	123
5.3.2	Erfassung von Sprachkompetenz und Förderungsbedarf.....	126
5.3.3	Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen	128
5.3.4	Gründe für die Nichtteilnahme an Sprachkursen	130
5.3.5	Art des Sprachkurses und Zugangsweg zu Integrationskursen.....	131
5.3.6	Entwicklung der Sprachkompetenzen von Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund.....	133
5.3.7	Probleme der Sprachförderung	137
5.3.8	Zusammenfassung	144
5.4	Anerkennung, Verwertung und Aktualisierung beruflicher Kompetenzen.....	145
5.4.1	Anerkennung im Ausland erworbener Berufs- und Hochschulabschlüsse.....	146
5.4.2	Erfassung von Kompetenzen	151
5.4.3	Verwertung von Kompetenzen	154
5.4.4	Problembewusstsein ohne Möglichkeit zur Problemlösung	156
5.4.5	Nicht anerkannte Abschlüsse als „Statusfalle“?	158
5.4.6	Rechtliche Aspekte.....	160
5.4.7	Zusammenfassung	162
5.5	Aktivierung, Integrationsangebote und Vermittlungsvorschläge.....	163
5.5.1	Eingliederungsvereinbarungen, Beratungsgespräche und Integrationsangebote.....	164
5.5.2	Einbeziehung der gesamten Bedarfsgemeinschaft.....	167
5.5.3	Förderangebote	169
5.5.4	Sanktionen.....	172
5.5.5	Arbeits- und Ausbildungsangebote	176
5.5.6	Rechtliche Aspekte der Gleichbehandlung in Aktivierung und Arbeitsvermittlung.....	181
5.5.7	Zusammenfassung	182
5.6	Zusammenfassung und Auswertungen zur Kundenzufriedenheit	183
6	Gute Förderungspraxis und Vorschläge aus den Grundsicherungsstellen	189
6.1	Typologische Einordnung der Trägerfallstudien.....	189
6.2	Beispiele guter Praxis und relevante Vorschläge	192
6.2.1	Sprachliche Verständigung.....	192
6.2.2	Sprachförderungs-Management.....	192
6.2.3	Inhaltliche Erweiterung der Sprachkurse.....	193

6.2.4	Sprach- und Aktivierungsansätze für arbeitsmarktferne Frauen mit Migrationshintergrund.....	194
6.3	Innovative Einzelbeispiele der Maßnahmeförderung.....	195
	Literaturverzeichnis	197

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1:	Trägerfallstudien nach Organisationstyp und Arbeitsmarktsituation	20
Tabelle 2.2:	Arbeitsmarktkennziffern der Grundsicherungsstellen in Trägerfallstudien (Stand: März 2008)	22
Tabelle 2.3:	Kennzeichnung der Interviews.....	25
Tabelle 3.1:	Komponenten und Mächtigkeit der Definition des Migrationshintergrundes	27
Tabelle 3.2:	Arten des Migrationshintergrundes, nach Herkunftsgruppen.....	29
Tabelle 3.3:	Aufenthaltsstatus und Herkunftsgruppen (nur Ausländer)	30
Tabelle 3.4:	Probleme als Ausländer/in bzw. Migrant/in in Deutschland, nach Herkunftsgruppen	31
Tabelle 3.5:	Sprachkompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, nach Herkunftsgruppen	33
Tabelle 3.6:	Vorliegen und Anerkennung eines beruflichen oder Hochschulabschlusses, nach Herkunftsgruppen (nur Personen ab 25 Jahre)	38
Tabelle 3.7:	Anerkennung beruflicher Abschlüsse, nach Qualifikationsniveau (nur Personen ab 25 Jahre).....	38
Tabelle 3.8:	Erwerbsorientierung und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund.....	43
Tabelle 3.9:	Bestimmte Kleidung aus religiösen Gründen, nach Herkunft und Geschlecht.....	51
Tabelle 3.10:	Konzessionsbereitschaft, nach Herkunftsgruppen	53
Tabelle 3.11:	Führerschein und Verfügbarkeit eines Fahrzeuges, nach Herkunft und Geschlecht.....	55
Tabelle 3.12:	Komponenten und Mächtigkeit der Definition des Migrationshintergrundes, nur Jugendliche	59
Tabelle 3.13:	Sprachkompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, nach Herkunftsgruppen (nur Jugendliche).....	60
Tabelle 3.14:	Arten des Migrationshintergrundes, nach Herkunftsgruppen (nur Jugendliche)	61
Tabelle 3.15:	Vorliegen und Anerkennung eines beruflichen Abschlusses sowie Personen „in Ausbildung“ (nur Jugendliche)	62
Tabelle 3.16:	Berufsabschluss und Ausbildung, nach Herkunft und Geschlecht (nur jugendliche Leistungsbezieher)	62
Tabelle 3.17:	Erwerbsorientierung und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund (nur Jugendliche).....	64
Tabelle 4.1:	Berufliche Herkunft der Gesprächspartner/innen in den Grundsicherungsstellen	79
Tabelle 4.2:	Einschätzung ausländerspezifischer Rechtskenntnisse bei den Grundsicherungsstellen, nach Herkunft und Geschlecht der Antwortenden	87
Tabelle 4.3:	Kontakte der Grundsicherungsstellen zur jeweiligen Ausländerbehörde.....	88
Tabelle 4.4:	Vernetzungskompetenzen der Grundsicherungsstellen.....	89
Tabelle 5.1:	Verfahrensweise der Grundsicherungsstellen bei Unmöglichkeit der Verständigung.....	96
Tabelle 5.2:	Mitbringen eines Dolmetschers aus dem Familien-/ Bekanntenkreis zu Beratungsgesprächen bei der Grundsicherungsstelle, nach Herkunft und Geschlecht	103

Tabelle 5.3:	Vorrangiger Grund für die Einbestellung der gesamten Bedarfsgemeinschaft	104
Tabelle 5.4:	Positive Einschätzung interkultureller Kompetenzen bei der Grundsicherungsstelle durch Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, nach Herkunft und Geschlecht.....	113
Tabelle 5.5:	Wahrnehmung der Ungleichbehandlung, nach Herkunft und Geschlecht	122
Tabelle 5.6:	Teilnahme an Deutsch-Sprachkursen, nach Herkunft und Geschlecht	129
Tabelle 5.7:	Besuch von Deutsch-Sprachkursen nach Sprachkompetenz	129
Tabelle 5.8:	Abschluss, Abbruch und Andauern von Sprachkursen, nach Geschlecht	130
Tabelle 5.9	Art des Deutsch-Sprachkurses, nach Geschlecht	132
Tabelle 5.10:	Zugang zu Integrationskursen	133
Tabelle 5.11:	Veränderung schriftlicher Sprachkompetenzen, nach Herkunft und Geschlecht.....	134
Tabelle 5.12:	Veränderung mündlicher Sprachkompetenzen, nach Herkunft und Geschlecht.....	135
Tabelle 5.13:	Gründe für die Verbesserung von mündlichen oder schriftlichen Sprachkompetenzen.....	136
Tabelle 5.14:	Berücksichtigung in Deutschland nicht anerkannter Berufsqualifikationen im Beratungsgespräch, nach Herkunft und Geschlecht.....	155
Tabelle 5.15	Berücksichtigung in Deutschland nicht anerkannter Berufsqualifikationen im Beratungsgespräch nach Sprachkompetenz.....	156
Tabelle 5.16:	Bereitschaft zur Aufnahme unterwertiger Tätigkeit, nach Herkunft.....	160
Tabelle 5.17:	Eingliederungsvereinbarungen und andere Formen der Aktivierung, nach Herkunftsgruppen und Geschlecht.....	165
Tabelle 5.18:	Förderangebote durch die Grundsicherungsstelle, nach Herkunft und Geschlecht.....	170
Tabelle 5.19:	Sanktionsindikatoren, nach Herkunft und Geschlecht	173
Tabelle 5.20:	Integrationsangebote der Grundsicherungsstellen, nach Herkunft und Geschlecht.....	177
Tabelle 5.21:	Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Grundsicherungsstelle, nach Herkunft und Geschlecht.....	186

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 5.1:	Vorhandensein von sprachkundigen Personen bei der Grundsicherungsstelle und deren Einbeziehung in die Beratungsgespräche.....	98
Abbildung 6.1:	Typologische Übersicht der Untersuchungsfälle	190

Kurzfassung

Der vorliegende Jahresbericht integriert

- die im Verlauf des Jahres 2008 in 16 Grundsicherungsstellen durchgeführten *Trägerfallstudien*;
- die Auswertung der Ergänzungsfragen, die für die Zwecke des vorliegenden Projekts in die 3. Welle der *standardisierten Trägerbefragung* eingefügt wurden, die das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. im Rahmen des Untersuchungsfeldes 1 der Forschung zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II durchgeführt hat;
- Auswertungen der *telefonischen Kundenbefragung* aus dem Untersuchungsfeld 3 der Forschung zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, und zwar insbesondere derjenigen Fragen, die für die Zwecke des vorliegenden Projekts in der zweiten Befragungswelle ergänzt wurden.

Der Bericht wird durch drei Leitfragen strukturiert:

- I. Was wissen wir über den Anteil und die Zusammensetzung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sowie über ihre arbeitsmarktrelevanten Merkmale, Eigenschaften und Einstellungen?
- II. Wie sind die Grundsicherungsstellen im Hinblick auf Kund/innen mit Migrationshintergrund aufgestellt?
- III. Wie gehen die Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen und ihren spezifischen Integrationshemmnissen um?

Im Folgenden werden die Ergebnisse unter diesen drei Leitfragen zusammengefasst sowie ein Ausblick gegeben unter dem Aspekt des systemischen Spannungsverhältnisses zwischen Grundsicherung für Arbeitsuchende und traditionellen Rollenvorstellungen in einem Teil der Bedarfsgemeinschaften, das in zahlreichen Einzelbefunden hervortritt.

I. Was wissen wir über die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund?

Nach der im vorliegenden Projekt zugrunde gelegten Definition von Migrationshintergrund –

- (1) Personen *ohne* deutsche Staatsangehörigkeit;
- (2) Personen *mit* deutscher Staatsangehörigkeit, die nicht in Deutschland geboren wurden *und* die mindestens ein Elternteil haben, das ebenfalls nicht in Deutschland geboren wurde;
- (3) *in Deutschland geborene* Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die mindestens ein Elternteil haben, das nicht in Deutschland geboren wurde *und* bei denen eine andere Sprache als Deutsch *erste (oder „überwiegende“)* Familiensprache ist –

beträgt der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Bundesgebiet 28,6 Prozent. Nach der Herkunft sind die Mittel- und Osteuropäer (einschl. GUS) die größte Gruppe, gefolgt von der Gruppe türkischer Herkunft. Unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unter 25 Jahren dominiert die Herkunft aus der „übrigen Welt“.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund sind nicht so schlecht qualifiziert wie es in den statistischen Berichterstattung über arbeitslose Ausländer erscheint: Mittel- und Osteuropäer (einschl. GUS), Aussiedler/innen und Migrant/innen aus der „übrigen Welt“ berichten zu bemerkenswert hohen Anteilen von im Herkunftsland erworbenen Berufs- oder Hochschulabschlüssen, die in Deutschland nicht anerkannt sind.

Die Erwerbsmotivation von Migrant/innen im ALG II-Bezug steht insgesamt der von Einheimischen nicht nach. Positiv treten die stärkere Einbindung in soziale Netzwerke sowie (bei Männern) die größere räumliche Mobilität hervor. Hemmend wirken sich im Vergleich zu Einheimischen traditionellere Vorstellungen über die häusliche Rollenverteilung und die geringere Akzeptanz externer Kinderbetreuung aus. Alarmierend ist der hohe Anteil von weiblichen Jugendlichen türkischer sowie mittel- und osteuropäischer Herkunft (einschl. GUS), die weder einen Berufsabschluss aufweisen noch aktuell in Ausbildung sind.

Insgesamt sind die ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund nicht integrationsferner als die einheimischen. Ihre verbreitetsten Hemmnisse sind unzureichende Deutschkenntnisse und fehlende oder nicht anerkannte berufliche Qualifikation. Von Sprachdefiziten am stärksten betroffen sind die Migrant/innen aus Mittel- und Osteuropa (einschl. GUS), dicht gefolgt von der türkischen Herkunftsgruppe; die Qualifikationsmängel dagegen sind bei der türkischen Herkunftsgruppe am gravierendsten. Die türkische Gruppe sieht sich am häufigsten betroffen von „Problemen als Ausländer/in bzw. Migrant/in in Deutschland“, während die Grundsicherungsstellen in der standardisierten Trägerbefragung am häufigsten über Kund/innen „aus der ehemaligen Sowjetunion“ sagen, dass sie „besondere Aufmerksamkeit und Anstrengung“ erfordern.

II. Wie sind die Grundsicherungsstellen im Hinblick auf Kund/innen mit Migrationshintergrund aufgestellt?

Jenseits des Merkmals der Staatsbürgerschaft verfügen die Grundsicherungsstellen über keine statistische Grundlage, mit der sie den Anteil ihrer Kund/innen mit Migrationshintergrund bestimmen könnten. Aber auch das Kundenmerkmal „Ausländer“ war zum Zeitpunkt der Gespräche keine in der Praxis etablierte Controlling- oder Steuerungsgröße. Die „Diversity-Strategie der BA“ ist in den untersuchten ARGEn weder im Hinblick auf ihre externen noch ihre internen Implikationen bekannt. Der Auftrag des SGB II zur Erwerbsintegration wird, bezogen auf Kund/innen mit Migrationshintergrund, nicht im Kontext von Integrationspolitik verstanden. Unter der Prämisse der Gleichbehandlung mit Einheimischen wird der Migrationshintergrund als ein eher zufälliger Umstand behandelt, der lediglich Auswirkungen auf Sprachvermögen und Qualifikation hat.

Der Anteil von Fachkräften mit eigenem Migrationshintergrund ist in den Grundsicherungsstellen äußerst gering. Das durch Einführung des SGB II eröffnete „Fenster perso-

nalpolitischer Möglichkeiten“ wurde nicht genutzt, um gezielt den Migrant/innenanteil unter den Fachkräften zu erhöhen. Die Einschätzungen des durch eine verstärkte *Diversity*-Strategie zu erreichenden Kompetenzgewinns sind ambivalent.

In der Weiterbildung der Integrationsfachkräfte nehmen migrationsspezifische Themen – wohl unvermeidlich – einen unteren Rang ein; jedoch gewinnen Veranstaltungen zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz an Gewicht oder werden ausdrücklich gewünscht in den Grundsicherungsstellen, wo es ein solches Angebot noch nicht gab. Die Kund/innen schätzen die ausländerspezifischen Rechtskenntnisse ihrer Ansprechpartner/innen mehrheitlich als gut ein. Der relativ höchste Anteil kritischer Einschätzungen findet sich unter Männern türkischer Herkunft.

III. Wie gehen die Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen und ihren spezifischen Integrationshemmnissen um?

Die sprachliche Verständigung mit dem der deutschen Sprache weniger mächtigen Teil der Kund/innen mit Migrationshintergrund ist in der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ein relevantes Problem, das Arbeitsabläufe und Problemdiagnosen verzögert und den Aufbau vertrauensvoller Arbeitsbeziehungen behindert. Die Überwindung der Sprachbarriere wird überwiegend von den Betroffenen selbst erwartet, die hierzu ihre Bedarfsgemeinschaft (einschließlich Kinder) und ihre sozialen Netzwerke mobilisieren müssen.

Die erweiterten Möglichkeiten des Zugangs von ALG II-Bezieher/innen zu Integrationskursen des BAMF werden von den Grundsicherungsstellen umfassend genutzt, und die Verfahrensänderungen wurden organisatorisch im Allgemeinen gut bewältigt. Nach wie vor werden jedoch längst nicht alle Kund/innen mit Sprachförderungsbedarf erreicht. Die passgenaue Einsteuerung in einen dem Sprachstand, den Bildungsvoraussetzungen und den Lebensumständen angemessenen Sprachkurs ist ein weitgehend ungeöstes Problem. Grundsicherungsstellen wie Betroffene schätzen den Lerneffekt von Sprachkursen eher skeptisch ein; valide Daten über Lernerfolge liegen nicht vor. Das mit den Integrationskursen angestrebte Kompetenzniveau B1 beschränkt die damit mögliche Arbeitsmarktintegration auf manuelle Helfertätigkeiten, ist aber ansonsten unzureichend. Die meisten Grundsicherungsstellen hatten eigene Formen der Sprachförderung entwickelt und diese überwiegend als „sonstige weitere Leistungen“ finanziert. Die Einschränkungen bei dieser Förderungsform haben die Kontinuität solcher Förderungen unterbrochen, aber auch eine Umsteuerung in Regelinstrumente ausgelöst.

Die Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Berufs- und Hochschulabschlüssen führt zur Brachlegung von Humankapital, da nicht zertifizierte Qualifikationen in der Statistik und der Vermittlungspraxis als quasi inexistent behandelt werden. Die meisten Grundsicherungsstellen können den Betroffenen bei deren Bestrebungen, ihre Abschlüsse anerkennen zu lassen, keine wirksame Unterstützung leisten. Wenn die Anerkennung gescheitert ist, verfügen die meisten Grundsicherungsstellen weder über Förderungsmöglichkeiten zum Nachholen der Abschlüsse noch über Brückenkonzpte zur Verwertung der vorhandenen Qualifikationen auf mittlerem Niveau. Dadurch werden Akademiker und Facharbeiter mit nicht anerkannten Abschlüssen zu Hilfsarbeitern. Die

Schließung des deutschen Arbeitsmarktes gegen die Verwertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen stellt eine institutionelle Diskriminierung dar, die nicht primär von den Grundsicherungsstellen ausgeht, der von diesen aber auch nicht entgegengearbeitet wird.

Während institutionelle Diskriminierung – auch durch das Bestehen auf Deutsch als Amtssprache – durchaus eine Realität ist, sind die Grundsicherungsstellen sorgfältig bemüht, persönliche Diskriminierungen zu vermeiden. Von einem geringeren Deckungsgrad mit Eingliederungsvereinbarungen abgesehen, werden Kund/innen mit Migrationshintergrund ebenso intensiv aktiviert wie Einheimische. Sie erhalten sogar deutlich mehr Arbeits- und Ausbildungsstellenangebote. Ein angemessener Vergleich der Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsförderung ist nicht möglich, solange außerhalb des Eingliederungstitels finanzierte „Fremdmaßnahmen“ einschließlich der Integrationskurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht in einer Datenbasis zusammen mit den Maßnahmen der BA abgebildet werden können. Nach Angaben in der Kundenbefragung werden manche Herkunftsgruppen deutlich weniger, andere deutlich mehr sanktioniert als einheimische erwerbsfähige Hilfebedürftige.

Die interkulturelle Verständigung gelingt überwiegend problemlos. Gelegentliche Schwierigkeiten erleben die Fachkräfte mit Kund/innen aus dem islamisch geprägten Kulturkreis zum einen aufgrund abweichender Vorstellungen zur Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern, zum anderen bezüglich der Akzeptanz der Verbindlichkeit von Verwaltungsnormen. Bei den Fragen zur Kundenzufriedenheit antworten die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sowohl in der Gesamteinschätzung als auch überwiegend im Hinblick auf einzelne Dimensionen der Dienstleistung mit höheren Zufriedenheitswerten als die einheimischen Kund/innen. Ausnahmen sind die vergleichsweise kritischeren Einschätzungen türkischer Männer zur Sachkenntnis und zur Freundlichkeit der Ansprechpartner/innen; die Freundlichkeit wird auch von türkischen Frauen kritischer bewertet als von einheimischen Frauen.

Männliche Kunden mit türkischem Migrationshintergrund bewerten die interkulturelle Kompetenz der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen kritischer als andere Gruppen, und in der türkischen Herkunftsgruppe fühlen sich beide Geschlechter häufiger als andere Gruppen „schlechter behandelt als andere“. Nach eigenen Angaben wird diese Gruppe (aber ebenso Südeuropäer und „übrige Welt“) häufiger sanktioniert als einheimische Kund/innen. Im Gegensatz zu allen anderen Gruppen, bei denen es oft bei der bloßen Androhung einer Sanktion bleibt, berichten türkische Frauen von nahezu ebenso vielen vollzogenen wie angedrohten Sanktionen, welche sie zu noch höheren Anteilen als alle anderen Gruppen für ungerechtfertigt halten.

Ausblick

Die Angaben aus der Kundenbefragung, die auf eine im Vergleich zu Einheimischen höhere Sanktionsquote einiger Herkunftsgruppen schließen lassen, lassen sich nicht mit veröffentlichten amtlichen Daten überprüfen. Unabhängig davon, ob dieser Sachverhalt mit administrativen Daten bestätigt werden könnte, ist der in mehreren Dimensionen hervorgetretene Befund hervorzuheben, dass zwischen Bedarfsgemeinschaften mit tür-

kischem Hintergrund und der Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr systemische Reibungsflächen auftreten als bei den anderen Gruppen. Diese Reibungsflächen ergeben sich daraus, dass das SGB II in Übereinstimmung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein *Adult Worker Model* unterstellt, in dem alle erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft die gleichen Rechte, aber auch die gleichen Verpflichtungen im Hinblick auf die Verwertung ihrer Arbeitskraft am Markt und die wechselseitige Einstandspflicht haben, mit Ausnahmen bei den Verpflichtungen für Mütter bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des jüngsten Kindes. Wie aktuelle erziehungs- und familienpolitische Debatten zeigen, wird die Norm des *Adult Worker Model* auch von der einheimische Mehrheitsbevölkerung noch keineswegs selbstverständlich akzeptiert; aber die Modernisierung der Rollenvorstellungen ist unter den Einheimischen doch so weit fortgeschritten, dass im Falle von Hilfebedürftigkeit eine Anpassung an die im SGB II normierten Erwartungen ohne Identitätskonflikt möglich ist.

Das ist bei relevanten Teilen der türkischen *Community* anders, obwohl diese Gruppe von den Integrationsfachkräften in manch anderer Hinsicht wie Arbeitsmotivation, Mobilität, sozialer Stabilität und seltenerer Abhängigkeit von Suchtmitteln positiv gegenüber den einheimischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hervorgehoben wird. Das SGB II konfrontiert diese Bedarfsgemeinschaften mit Verhaltenserwartungen, denen manche ihrer Mitglieder nicht folgen können, ohne ihre grundlegenden und identitätsbildenden Vorstellungen vom Mannsein oder Frausein, von der Ehe und Mutterschaft, von der Loyalität der Kinder gegenüber ihren Eltern und im Extremfall sogar von Ehre und Würde zu verletzen oder zu verändern.¹ Eine derartige kulturelle Prägung kann es nicht rechtfertigen, erwerbsfähige Hilfebedürftige einer bestimmten Herkunft vom Aktivierungsanspruch des SGB II auszunehmen. Jedoch sind sich die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen in hohem Maße bewusst, dass bestimmte „harte“ Interventionen die Situation einer in dieser Weise traditionell geprägten Bedarfsgemeinschaft verschlechtern könnten. Viele empfinden auch den Anspruch des SGB II gegenüber älteren türkischen Familienmüttern als unangemessen und nicht vermittelbar, zumal wenn keine realen Arbeitsmarktchancen erkennbar sind, und sie machen die Erfahrung der Einflusslosigkeit, wenn das Festhalten an der überkommenen Lebensweise von der Bedarfsgemeinschaft höher bewertet wird als eine mögliche Verbesserung der materiellen Situation oder die Vermeidung einer Leistungskürzung.

Derzeit sind die Integrationsfachkräfte bei der Bearbeitung des Widerspruchs zwischen den Verhaltensnormen des SGB II und denen traditionell geprägter Bedarfsgemeinschaften weitgehend allein gelassen. Ihnen ist in dieser Frage auch nicht zu helfen mit Handlungsanweisungen oder Kennziffern. Notwendig wäre vielmehr ein kontinuierlicher und überregionaler fachlicher Austausch über Ansätze, mit denen traditionelle Orientierungen ebenso behutsam wie wirksam gelockert werden können, statt den untauglichen Versuch zu unternehmen, sie gewaltsam aufzubrechen. Zugleich muss das

¹ Nach den Aussagen der Gesprächspartner/innen bei den Trägerfallstudien wäre diese Einschätzung tendenziell zu verallgemeinern auf weitere Angehörige des islamischen Kulturkreises, die jedoch in den statistischen Auswertungen mangels Fallzahlen nicht separiert werden können und der in der Kategorie „übrige Welt“ enthalten sind.

Instrumentarium des „Förderns“ so flexibel und für die Fachkräfte vor Ort handhabbar gestaltet werden, dass derartige Ansätze in der Praxis umsetzbar bleiben oder werden. Insoweit die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ für relevante Teile der von ihr materiell Abhängigen als Bestandteil nationaler Integrationspolitik zu verstehen ist, muss sie die Grenzen traditioneller Arbeitsmarktpolitik überschreiten dürfen.

1 Einleitung und Überblick

Dieser Bericht integriert

- (1) wesentliche Teile der telefonischen *Kundenbefragung*² aus dem Untersuchungsfeld 3 des Forschungsverbundes zur Evaluierung der Experimentierklausel nach § 6c SGB II³, für die – im Unterschied zum Untersuchungsfeld 3 – hier Hochrechnungsfaktoren⁴ genutzt werden, die für das Bundesgebiet repräsentative Ergebnisse liefern;
- (2) Fragen und Items in der letzten Welle der *standardisierten Trägerbefragung* aus dem Untersuchungsfeld 1 des Forschungsverbundes zur Evaluierung der Experimentierklausel nach § 6c SGBII, die speziell für die Zwecke des vorliegenden Projekts hinzugefügt wurden⁵;
- (3) sowie insbesondere und schwerpunktmäßig die Auswertung der Interviews, die im Laufe des Jahres 2008 im Rahmen von 16 *Trägerfallstudien* durchgeführt wurden.

Vertragsgemäß wurde eine aktualisierende Ergänzung zum Arbeitspaket „Literaturanalyse“ vorgenommen; diese befindet sich im Anhangsband zu diesem Jahresbericht, Kapitel 1. Ausführliche Darstellungen der 16 Grundsicherungsstellen, in denen Trägerfallstudien durchgeführt wurden, finden sich im Anhangsband, Kapitel 2. Einige bei den Trägerfallstudien festgestellte Sachverhalte boten Anlass zu Kommentaren aus sozialrechtlicher Sicht. Diese finden sich zusammenhängend in Langform im Anhangsband, Kapitel 3; Kurzversionen wurden in die Darstellung im vorliegenden Hauptband integriert.

Autor/innen des vorliegenden Berichts sind Martin Brussig, Vera Dittmar, Dorothee Frings, Matthias Knuth, Stefanie Neuffer und Martina Sauer (Literaturanalyse). An der Durchführung und Ausarbeitung der Trägerfallstudien waren außerdem Dirk Langer, Johannes Kirsch und Oliver Schweer beteiligt. Die übrigen Partner des Konsortiums haben sich durch kritisches Mitlesen und hilfreiche Kommentare und Ergänzungen an der Erstellung dieses Berichts beteiligt. Die Gesamtreaktion lag bei Matthias Knuth.

Der Bericht wird durch drei Leitfragen strukturiert:

- Was wissen wir über den Anteil und die Zusammensetzung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sowie über ihre arbeitsmarktrelevanten Merkmale, Eigenschaften und Einstellungen? (Kapitel 3)

² Siehe Methodenbericht als Kapitel 5 und Fragebogen als Kapitel 6 des Anhangsbandes zu diesem Jahresbericht.

³ Vgl. ZEW; IAQ; TNS Emnid 2007 und ZEW et al. 2008.

⁴ Siehe Anhangsband, Kapitel 4. Bedingt durch die Hochrechnung, weichen die numerischen Ergebnisse von denen ab, die im Kontext der Experimentierklausel-Forschung und mit Gültigkeit nur für die 154 Untersuchungsregionen berichtet wurden.

⁵ Der Fragebogen in der für ARGEn verwendeten Version ist dokumentiert im Anhangsband, Kapitel 7.

- Wie sind die Grundsicherungsstellen im Hinblick auf Kund/innen mit Migrationshintergrund aufgestellt? (Kapitel 4)
- Wie gehen die Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen und ihren spezifischen Integrationshemmnissen um? (Kapitel 5).

Bevor diese Fragestellungen bearbeitet werden, werden die methodischen Grundlagen der drei für diesen Bericht verwendeten Erkenntnisquellen erläutert (Kapitel 2).⁶ Der Bericht schließt ab mit Beobachtungen zu „guter Förderungspraxis“ in den Grundsicherungsstellen sowie Vorschlägen, die bei den Gesprächen im Rahmen der Trägerfallstudien von den Integrationsfachkräften geäußert wurden (Kapitel 6).

⁶ Das Vorgehen bei der ergänzenden Aktualisierung der Literaturanalyse wird im Anhangsband, Abschnitt 1.1.2 dargestellt.

2 Methodische Grundlagen

Zur Beantwortung der im vorigen Kapitel genannten Leitfragen wurden qualitative und quantitative Methoden eingesetzt. Ergebnisse aus den verschiedenen Erkenntnisquellen wurden im Sinne einer „Triangulation“ wechselseitig überprüft, soweit verschiedene Quellen Aussagen zu dem gleichen Sachverhalt liefern. Die Perspektiven der Grundsicherungsträger wurden sowohl durch die standardisierte Trägerbefragung (Vollerhebung aller Grundsicherungsstellen) als auch durch 16 qualitative Trägerfallstudien untersucht. Soweit aus der Perspektive der Grundsicherungsstellen und ihrer Fachkräfte Aussagen über die Kund/-innen mit und ohne Migrationshintergrund gemacht werden, werden diese konfrontiert mit den Aussagen, die diese in der telefonischen Kundenbefragung über sich selbst gemacht haben. Die Darstellungen der Grundsicherungsstellen über ihre eigenen Ressourcen für den Umgang mit Kund/innen mit Migrationshintergrund werden den Einschätzungen und Zufriedenheitsindikatoren aus der Kundenbefragung gegenübergestellt. Die von den Grundsicherungsstellen berichteten Praktiken im Umgang mit Kund/innen mit Migrationshintergrund werden verglichen mit deren eigenen Angaben über ihre Förderung, Aktivierung und ggf. Sanktionierung.

Bei der Methode der Triangulation kann keine der einbezogenen Erkenntnisquellen *a priori* einen höheren Wahrheitsgehalt beanspruchen als eine andere. Die Grundsicherungsstellen mögen bemüht sein, sich positiv darzustellen; aber der gleiche Vorbehalt gilt für die an der telefonischen Kundenbefragung Teilnehmenden, soweit es um sie selbst und ihr eigenes Verhalten geht. Angesichts der Schwierigkeit, in einer Trägerbefragung differenzierte Sachverhalte in vorgegebene Antwortkategorien zu pressen, mag ein Teil der Antworten durch die Entscheidung der Antwortenden für die nur „relativ passendste“ Kategorie verzerrt sein; hier sind die Trägerfallstudien geeignet, die Organisationspraktiken der Grundsicherungsstellen differenzierter zu verstehen. Die im Rahmen der Trägerfallstudien interviewten Fachkräfte berichten anschaulich über bestimmte Eigenschaften und Verhältnisse, die sie an ihren Kund/innen beobachten – aber ob das, was für sie bei den von ihnen betreuten Kund/innen bemerkenswert ist, auch tatsächlich im Bundesmaßstab häufig und insofern verallgemeinerbar ist, darüber kann zumindest in einigen Dimensionen die repräsentativ hochgerechnete Kundenbefragung Auskunft geben. Wenn zwei oder alle drei der hier verfügbaren Erkenntnisquellen zu einem Sachverhalt den gleichen Schluss nahelegen, lassen sich Aussagen treffen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit richtig sind. Wenn sich die Erkenntnisquellen widersprechen und es keine starken Argumente gibt, weshalb eine davon gerade zu diesem Sachverhalt nicht verlässlich sein sollte, dann endet die Triangulation mit einer offenen Frage für weitere Forschung.

Da sowohl die Kundenbefragung als auch die Trägerbefragung bereits im Sachstandsbericht vom 30.06.2008 ausführlich beschrieben wurden (IAQ et al., 2008), werden sie hier lediglich in ihrer Konzeption und Umsetzung kurz erläutert. Die methodischen Grundlagen der Trägerfallstudien werden hingegen ausführlicher dargestellt.

2.1 Trägerbefragung 3. Welle (Untersuchungsfeld 1)

Im Rahmen des Untersuchungsfeldes 1 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II hat das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW) die Grundsicherungsträger mittels eines elektronischen Fragebogens in drei Wellen befragt. Entsprechend dem Angebot zum vorliegenden Projekt wurde das IAW vom IAQ beauftragt, den Fragekatalog der dritten Befragungswelle um Sachverhalte, die den Umgang der Grundsicherungsstellen mit Kunden mit Migrationshintergrund betreffen, zu ergänzen.⁷ In einem Pretest wurden die zusätzlichen Fragen sowie die ergänzten Antwort-Items zu bereits bestehenden Fragen geprüft. Die Auswertung des Pretests zeigte, dass nicht alle inhaltlich relevanten Aspekte in standardisierter Form untersucht werden konnten, u. a. da Kund/-innen mit Migrationshintergrund keine explizite Zielgruppe des SGB II sind und somit auf der Ebene der operativen Steuerung nicht erfasst werden. Demzufolge fehlen den Grundsicherungsträgern teilweise migrationsrelevante Informationen.

Der Rücklauf an komplett auswertbaren Fragebögen war mit 95 Prozent in der dritten Befragungswelle ausgezeichnet. Die migrationsspezifischen Fragen wurden ebenso vollständig wie die restlichen Fragen beantwortet, jedoch waren nicht alle gewünschten Informationen bei den Grundsicherungsträgern verfügbar und mussten daher von diesen z. T. geschätzt werden.

Aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen⁸ konnte das IAQ nicht den vollständigen Datensatz zur Analyse erhalten. Daher fertigte das IAW für die Zwecke des IAQ Auswertungstabellen an, die vom IAQ in Abstimmung mit dem IAW kommentiert und interpretiert wurden.

2.2 Telefonische Kundenbefragung

Im Rahmen des Untersuchungsfeldes 3 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II wurde eine standardisierte telefonische Kundenbefragung (KUB) durchgeführt, um die Entstehung von Hilfebedürftigkeit, Aktivierungen und ihre Ergebnisse sowie die Einschätzungen der Leistungsbezieher zur Arbeit der Grundsicherungsstellen zu erfassen. Größe und Schichtung der Untersuchungsstichprobe erlauben Auswertungen für unterschiedliche Zielgruppen. Die zweite Befragungswelle der Kundenbefragung wurde um migrationsspezifische Fragestellungen ergänzt. Es wurden ca. 25.000 Personen zu zwei Zeitpunkten (Anfang 2007 und Jahreswechsel 2007/2008) befragt. Außerdem wurde eine Zusatzstichprobe von 800 Leistungsbezieher/innen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern (ohne Türkei) befragt, um die Auswertungsmöglichkeiten für diese Herkunftsgruppe zu verbessern.

In die Auswertungen für diesen Jahresbericht gehen die Personen ein, die im Oktober 2006 ALG II bezogen („Bestandsstichprobe“, vgl. ZEW et al. 2008, S. 15) und die an beiden Befragungswellen teilgenommen haben. Diese Stichprobe von Panelfällen der

⁷ Ausführlichere Informationen zu den erweiterten Fragestellungen finden sich im Sachstandsbericht vom 30.06.2008.

⁸ Aufgrund der ursprünglich andersartigen Zweckbestimmung der Datenerhebung konnte der gewonnene Datensatz nicht dem IAQ zur Auswertung überlassen werden.

Bestandsstichprobe (in der Quellenangabe unter den Auswertungstabellen durch das Kürzel „BP“ erkennbar) umfasst 11.108 Fälle, die – hier erstmals – für das Bundesgebiet hochrechnet wurden.⁹ Die Klassifizierung als „Person mit Migrationshintergrund“ erfolgte auf Grundlage der Angaben in der ersten Befragungswelle. Da der Großteil der „migrantenspezifischen Fragen“ erst zur zweiten Welle in das Befragungsprogramm eingefügt wurde, beziehen sich die Antworten in der Regel auf die zweite Welle, und zwar – im Interesse möglichst aktueller Informationen – auch dann, wenn Antworten aus beiden Wellen zur Verfügung standen. Lediglich wenn eine Frage in der zweiten Welle nicht mehr gestellt wurde, wird auf die Antwort vom ersten Befragungszeitpunkt zurückgegriffen. In den Tabellenanmerkungen ist dies durch ein „W1“ oder „W2“ kenntlich gemacht.

2.3 Fallstudien von Grundsicherungsstellen

Die qualitativen Fallstudien der Grundsicherungsträger untersuchen die Umsetzung des SGB II gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund. Der Fokus liegt auf den Organisations-, Personal- und Qualifikationsstrukturen von Grundsicherungsträgern sowie auf den Leistungs- und Aktivierungsprozessen unter besonderer Berücksichtigung von migrationsspezifischen Problemstellungen.

2.3.1 Auswahlkriterien der Stichprobe

Zur Auswahl der zu untersuchenden Fälle aus der Grundgesamtheit aller Grundsicherungsträger wurde die Strategie des „gezielten (purposive) Samplings“ nach (Patton 2002) gewählt. Um die Reichhaltigkeit an relevanten Informationen zu maximieren, wurden die Fälle nach den Gesichtspunkten der „maximalen Variation“ durch möglichst unterschiedliche Fälle sowie der „maximalen Intensität“ des interessierenden Phänomens ausgewählt. Auf Basis dieser Überlegungen wurden sechs Auswahlkriterien zur Zusammenstellung der Stichprobe aus 16 Grundsicherungsträgern genutzt.

Zum ersten wurden nur solche Grundsicherungsstellen für die Fallstudien in Betracht gezogen, welche mit der Migrationsthematik vermehrt in Berührung kommen, d. h. mindestens einen mittleren (Median) Ausländeranteil unter ihren ALG II-Empfänger/innen aufwiesen. Da sich sowohl die ethnische Zusammensetzung der Populationen mit Migrationshintergrund als auch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung zwischen Ost- und Westdeutschland systematisch unterscheidet, wurde der mittlere Ausländeranteil getrennt nach neuen und alten Bundesländern ermittelt. Andernfalls wären die ostdeutschen Grundsicherungsträger mit Ausnahme Berlins aufgrund ihres verhältnismäßig geringen Ausländeranteils vollständig aus dem Untersuchungsraaster gefallen.

Um eine Überbeanspruchung von Grundsicherungsstellen durch die Anforderungen der Forschung zu vermeiden, wurden zweitens alle 154 Träger ausgeschlossen, die bereits an der Evaluation der Experimentierklausel im Untersuchungsfeld 2 an umfangreichen

⁹ Nicht enthalten sind hier die 800 Südeuropäer aus der Zusatzstichprobe, für die sich die Hochrechnung äußerst schwierig gestaltete, da es sich bei diesen 800 Personen ausschließlich um Ausländer handelte. Die Zusatzstichprobe wird in die multivariaten Analyse der nächsten Arbeitsphase eingehen.

Implementationsstudien teilgenommen hatten.¹⁰ Als drittes und viertes Auswahlkriterium wurden unterschiedliche Arbeitsmarktlagen („gut“ versus „durchschnittlich bis schlecht“)¹¹ sowie die beiden grundlegenden Formen der Aufgabenwahrnehmung („ARGE“ versus „zkT“) berücksichtigt. Das fünfte Kriterium beinhaltet, dass unterschiedliche Organisationstypen der im Untersuchungsfeld 1 der Experimentierklausel-Forschung entwickelten Typologie ausgewählt wurden. Soweit nach Berücksichtigung aller dieser Auswahlkriterien noch Entscheidungsspielräume bestanden, wurden als sechstes Kriterium Grundsicherungsstellen bevorzugt, die nach Informationen aus der IAW-Organisationserhebung (Welle 2007) über einen „Migrationsbeauftragten“ verfügten oder zumindest der Migrationsthematik bei einer von mehreren möglichen Fragen eine gewisse Relevanz zugeschrieben hatten.

Tabelle 2.1: Trägerfallstudien nach Organisationstyp und Arbeitsmarktsituation

		spezialisiertes Fallmanagement		generalisiertes Fallmanagement			
Region	Arbeitsmarkt ¹²	Org.-Typ 1 Vermittlung in 1. AM nicht Teil des FM (77 ARGEn, 5 zkt)	Org.-Typ 2 Vermittlung in 1. AM ist Teil des FM (125 ARGEn, 7 zkt)	Org.-Typ 3 Vermittlung in 1. AM nicht Teil des FM (13 ARGEn, 20 zkt)	Org.-Typ 4 Vermittlung in 1. AM ist Teil des FM (80 ARGEn, 37 zkt)		
West	gut (Typ 2, 8 – 10)	Träger 09	Träger 05 Träger 07	Träger 08	Träger 01 (zkt) Träger 11	6	12
	durchschnittl. bis schlecht (Typ 1, 3, 5 – 7)	Träger 12 Träger 13	Träger 14	Träger 06	Träger 15	6	
		Träger 10 (zkt) (Ersatz für Org.-Typ 4)			Nicht mit zkt besetzbar!		
Ost	vergleichsweise gut (Typ 4, 7)	Träger 16 Träger 03				2	4
	schlecht (Typ 3,11,12)	Träger 02 Träger 04				2	
							16

Anmerkung: Aufgrund der geringen Fallzahl wurde in Ostdeutschland nicht zwischen spezialisierten versus generalisierten Fallmanagement unterschieden.

¹⁰ Unbeabsichtigt wurde eine ARGE einbezogen, die bereits am Untersuchungs-feld 2 teilgenommen hatte. Dies hat die Kooperationsbereitschaft nicht negativ beeinflusst.

¹¹ Die Klassifizierung der Arbeitsmarktlage erfolgte durch eine Vergrößerung der von Rüb, Werner 2007 vorgenommenen Typisierung.

¹² Die angegebenen Typ-Nummern beziehen sich auf Rüb, Werner 2007.

Dieses Stichprobendesign konnte in der Praxis weitgehend umgesetzt werden. Aufgrund der vielfältigen Kriterien dieser Auswahlstrategie und der verhältnismäßig geringen Anzahl vorhandener Grundsicherungsträger außerhalb der 154er Stichprobe mussten zwei Abweichungen akzeptiert werden (vgl. Tabelle 2.1):

- Für den Organisationstyp 4 war unter den 37 westdeutschen zKT außerhalb der 154er Stichprobe kein Grundsicherungsträger vorhanden, der einen mindestens mittleren Ausländeranteil unter den Kund/-innen aufweist und in einer Region mit durchschnittlichen bis schlechten Arbeitsmarktbedingungen liegt. Daher wurde ersatzweise ein Kreis in die Stichprobe einbezogen, für den die Kriterien der Arbeitsmarktlage und des Ausländeranteils gegeben sind, der jedoch zum Organisationstyp 1 gehört.
- In Ostdeutschland war kein zKT außerhalb der 154 Stichprobe auffindbar, der mindestens einen mittleren ostdeutschen Ausländeranteil hat. Deswegen wurde statt des ursprünglich geplanten zKT in schlechter Arbeitsmarktlage eine weitere ARGE in die Stichprobe einbezogen.

Trotz dieser zwei Modifikationen in der Auswahl ist davon auszugehen, dass dieser Stichprobenplan eine umfassende Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes ermöglicht. Mit den Auswahlkriterien eines mindestens mittleren Ausländeranteils sowie einer gewissen Relevanz des Migrationsthemas nach den Angaben aus der IAW-Organisationserhebung wurde bewusst eine Auswahl von Grundsicherungsstellen mit vermutlich tendenziell entwickelterer Praxis bezüglich des Umgangs mit Kund/-innen mit Migrationshintergrund angestrebt. Dieses hat eine folgenreiche Konsequenz für die Bewertung der Ergebnisse: Wenn aufgrund der Trägerfallstudien bestimmte Aspekte der Organisationspraxis der untersuchten Grundsicherungsstellen als problematisch oder defizient erscheinen, dann spricht wenig für die Annahme, dass die systematisch von der Auswahl ausgeschlossenen Träger – nämlich diejenigen mit geringeren Ausländeranteilen und geringerem Stellenwert des Migrationsthemas laut Trägerbefragung – in ihrer Organisationspraxis positiver abschneiden würden. In diesem Bericht vorgenommene Problem Diagnosen wird man also nicht mit dem Argument entkräften können, die Untersuchung habe sich konzentriert auf integrationspolitisch unentwickelte Träger.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation und der Trägergröße wurde dagegen ein breites Spektrum von Gegebenheiten eingefangen. Dieses zeigt der Vergleich von Arbeitsmarktkennziffern zwischen den in die Trägerfallstudien einbezogenen Grundsicherungsstellen (Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2: Arbeitsmarktkennziffern der Grundsicherungsstellen in Trägerfallstudien (Stand: März 2008)

Grundsicherungsstelle	SGB II-Vergleichstyp	Anzahl eHb (Tsd.)	Ausländeranteil an eHb %	Anteil Nicht-EU an ausländ. eHb %	Arbeitslosenquote (beide Rechtskreise) %	SGB II -Quote %	durchschn. monatl. Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit (April 2007 – März 2008)		Anteil der BG mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit %	Sanktionsquote SGB II %
							SGB II	SGB III		
01	2	11	30	32	5	7	--	1,6	--	1,4
05	2	14	22	42	7	9	0,6	1,8	31	4,0
07	2	3	15	22	6	9	1,0	2,3	32	3,7
08	2	15	30	25	7	9	0,8	1,4	27	2,5
09	10	8	35	11	4	5	0,9	1,4	29	2,6
11	10	3	30	10	4	5	1,2	1,7	31	5,0
06	1	53	43	33	6	7	0,4	1,8	25	2,5
15	3	26	22	35	12	18	0,5	1,5	26	2,0
13	5	8	29	11	9	12	0,5	1,1	26	2,9
14	5	8	25	22	10	19	0,6	1,5	30	3,6
10	6	19	20	16	8	10	--	1,3	--	2,8
12	6	9	20	25	7	10	0,5	1,6	30	2,4
Westdeutschland			24,3		6,8	8,9	2,4			2,5
03	4	26	8	39	5	21	0,7	1,8	27	2,5
16	4	32	8	46	16	23	0,6	1,4	27	3,0
02	3	454	25	26	15	22	0,6	1,6	26	2,5
04	11	17	3	30	11	14	0,8	1,7	28	2,1
Ostdeutschland			9,1		14,4	18,2	2,1			2,1

Werte gerundet zwecks Wahrung der Anonymität. *Grau unterlegt* vergleichsweise ungünstigere Arbeitsmarktlage entsprechend SGB II-Vergleichstypen nach Rüb, Werner 2007.

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit, laufende statistische Serien, teilweise eigene Berechnungen.

2.3.2 Durchführung der Fallstudien

Auf Basis der oben beschriebenen Anpassungen wurden 16 Grundsicherungsträger ermittelt und kontaktiert, die ausnahmslos zur Mitarbeit an dieser Studie bereit waren. Für diese hohe Ausschöpfungsquote von 100 Prozent dürften auch die Unterstützungsschreiben des BMAS und der BA hilfreich gewesen sein. Für jede Fallstudie wurden im Vorfeld die Vertreter folgender Funktionen für ein Interview angefragt:

- Geschäftsführung oder Amtsleitung, ggf. unter Hinzuziehung von Statistik/Controlling
- Leitung „Markt und Integration“ oder vergleichbare Funktion
- Fachkraft „Markt und Integration“ / Fallmanagement „Markt und Integration“
- Fachkraft „Arbeitgeberservice“
- Fachkraft „Erstkontakt“ (d.h. Eingangszone oder Leistungsbearbeitung, je nachdem, wo der erste ausführliche Kontakt mit Kunden stattfindet)
- Fachkraft „U25“ / Fallmanagement „U25“
- „Migrationsbeauftragte/r“ (sofern vorhanden)

- Für Migrationsfragen wichtiger externer Partner (sofern vorhanden)

Diese Auswahl gewünschter Interviewpartner basiert auf den Anforderungen von Experten-Interviews (Meuser, Nagel 2002), indem Mitarbeiter einer Organisation mit einem professionellen Erfahrungswissen über die Zielgruppe befragt werden. Neben dem Praxiswissen über sein Berufsfeld besitzt der/die Experte/-in auch die Möglichkeit, individuelle oder gesellschaftliche Ansichten zumindest teilweise in der beruflichen Tätigkeit durchzusetzen. Indem Wissen und Ansichten der Experten praxiswirksam sind, strukturieren sie die Umsetzung des SGB-II für Kund/-innen mit Migrationshintergrund in relevanter Weise mit (Bogner, Menz 2002). Aus diesem Grund wurde bei der Auswahl der Gesprächspartner/innen darauf geachtet, den vertikalen und horizontalen Aufbau der Organisation abzubilden, um den potenziellen Gestaltungsspielraum von Grundsicherungsträgern bezüglich Personen mit Migrationshintergrund zu untersuchen. Zudem wurden mit den beiden letztgenannten Interviewpartnern Personen angefragt, die sich speziell mit dem Thema der Arbeitsmarktintegration von Kund/-innen mit Migrationshintergrund beschäftigen. Sie wurden öfters angetroffen, jedoch nicht in jedem Grundsicherungsträger. Die Position des Migrationsbeauftragten besteht häufig in Personalunion mit der Leitung oder Fachkraft im Bereich „Markt und Integration“. Mitarbeiter/innen mit eigenem Migrationshintergrund wurden ihres erweiterten Erfahrungsspektrums bevorzugt als Gesprächspartner/innen ausgewählt, wenn sie in einen der genannten Bereiche arbeiten. Da in den untersuchten Grundsicherungsträgern teilweise einige Funktionen nicht vorhanden sind oder auch in Personalunion vorkommen, basiert jede Fallstudie auf 5 bis 10 Interviews. Insgesamt wurden in 16 Fallstudien 99 Interviews mit 114 Personen durchgeführt.

Mit Hilfe von Experteninterviews werden Wahrnehmungen der Mitarbeiter/innen zu alltäglichen Routinen, Problemfeldern und Entwicklungspotentialen untersucht. Es werden sowohl inhaltliche Aspekte der Vermittlungsarbeit als auch Veränderungsmöglichkeiten der Organisationsstruktur betrachtet. Die offene Gesprächsführung erlaubt den Befragten, eigene Schwerpunkte zu setzen und ihre eigenen Relevanzstrukturen einzubringen (Meuser, Nagel 2002). Die Entwicklung der Interviewleitfäden basiert auf vorangegangenen Untersuchungsergebnissen, insbesondere der Querschnitts-Befragung des IAB, Fallstudien der Bedarfsgemeinschaften und der Literaturanalyse (vgl. IAQ et al. 2007) sowie Vorwissen des IAQ zu Arbeitsprozessen der Grundsicherungsträger. Die vollständigen Interviewleitfäden finden sich im Anhangsband, Kapitel 8.

2.3.3 Vorgehen bei der Auswertung

Zur Vorbereitung der Auswertung wurden die erhobenen Interviews transkribiert und persönliche Informationen anonymisiert. Nonverbale Aspekte, wie Lachen oder Unterbrechungen, sind nur dann im Transkript enthalten, wenn Sie für inhaltliche Aspekte von Belang sind. Da einzelne Gesprächspartner/innen keine Aufnahmeerlaubnis erteilten, wurde in diesen Fällen direkt ein schriftliches Protokoll nach Notizen erstellt.

Die Analyse der Interviews erfolgt in mehreren Stufen, die speziell an die Gegebenheiten dieses Forschungsprojektes angepasst sind. Für die Auswertung wird eine „interpretativ-reduktive“ Vorgehensweise in Anlehnung an Lamnek 2006 und Glaser, Strauss 1967 durchgeführt. Im ersten Schritt wurden die Interviews von drei Fällen gezielt nach

relevanten Themen durchsucht und diese als Untersuchungskategorien vorgemerkt. In einen zweiten Schritt wurde ein Codierleitfaden zur Auswertung aller Interviews entwickelt, der aus inhaltlichen Schwerpunkten besteht. Im ersten Schwerpunkt der „Falldarstellung“ werden Informationen erfasst, die für die Beschreibung der einzelnen Grundsicherungsträger relevant sind, sowohl hinsichtlich ihres organisationalen Aufbaus als auch bezüglich ihres Umgangs mit migrationsspezifischen Aspekten. Diese Codierungen bildeten wesentlich die Basis für die trägerbezogenen Falldarstellungen, die wegen ihres Umfangs im Anhangsband, Kapitel 2 dokumentiert sind. Im zweiten Schwerpunkt der „Themendarstellung“ werden Aspekte aufgegriffen, die einerseits die Kundengruppe der Personen mit Migrationshintergrund beschreiben und andererseits den Umgang der Grundsicherungsträger mit dieser Kundengruppe im Vergleich zeigen. Diese Codierungen bildeten die Basis für die Darstellung einzelner Aspekte der Organisationspraxis in den Kapiteln 3 bis 6 des Hauptbandes. Im dritten Themenschwerpunkt, den „SGB-II Systeminformationen“, wurde von den Trägern erfahrenes, aber nicht trägerspezifisches Hintergrundwissen zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Bundesagentur für Arbeit und das BMAS erfasst.

Insgesamt umfasst der Codierleitfaden 170 Kategorien und Unterkategorien, in die mehr als 6.150 Textsegmente zugeordnet wurden. Beispielsweise gibt es im ersten Teil der „Falldarstellung“ die Kategorie „Diversity-Sensibilität des Trägers“ mit folgenden Unterkategorien:

- „Strategische Vorgaben“ (mit 48 Textsegmenten),
- „Besondere statistische Kenntnisse/Anstrengungen“ (mit 27 Textsegmenten),
- „MH als Thema in Gremien“ (mit 29 Textsegmenten),
- „Ansprechpartner für Migranten“ (mit 34 Textsegmenten).

Für die Analyse der Interviews wurde die Analysesoftware Max/QDA verwendet.

2.3.4 Kennzeichnung von Interview-Aussagen

Den Gesprächspartner/innen bei den Trägerfallstudien wurde Anonymität zugesichert; lediglich die Funktion der jeweiligen Sprecher soll zum erleichterten Verständnis der Aussagen erkennbar sein. Die Ziffern in den Quellenangaben der Zitate in den Kapiteln 3 bis 6 bezeichnen daher in verschlüsselter Form ein bestimmtes Gespräch; sie dienen allein den Autoren des Berichts zur Rückverfolgung einer Aussage. Die Buchstabenkombinationen dagegen geben Hinweise auf die Funktionen der Sprecher. Hierbei ist eine gewisse Standardisierung und Vergrößerung beabsichtigt, denn angesichts der Vielfalt und Spezialität von organisatorischen Lösungen kämen exakte Funktionsbezeichnungen in manchen Fällen einer De-Anonymisierung gleich. Bewusst wurde auch darauf verzichtet, bei Gesprächen mit mehreren Teilnehmer/innen die oder den jeweilige/n Sprecher/in zu unterscheiden.

Tabelle 2.3: Kennzeichnung der Interviews

GF	Geschäftsführung	EZ	Mitarbeiter/in Eingangszone (bei im Einzelfall sehr unterschiedlichem Funktionsumfang!)
BL_MI	Bereichsleiter/in Markt & Integration (auch „Sachgebietsleiter/in“)	LS	Leistungssachbearbeiter/in
BL_LS	Bereichsleiter/in Leistung (oder „materielle Hilfen“ – auch „Sachgebietsleiter/in“)	PAP_Ü25	Persönliche/r Ansprechpartner/in für erwachsene Kunden (kann organisationsintern auch Arbeitsvermittler/in oder [nicht spezialisierte/r!] Fallmanager/in heißen)
GL	Geschäftsstellenleiter/in (bei territorial dezentralisierten Grundsicherungsstellen)	PAP_U25	Persönliche/r Ansprechpartner/in für jugendliche Kunden (s. o.)
TL_MI	Teamleiter/in Markt & Integration	FM_Ü25	Fallmanager/in für erwachsene Kunden (nur bei spezialisiertem Fallmanagement)
TL_LS	Teamleiter/in Leistung (oder „materielle Hilfen“)	FM_U25	Fallmanager/in für jugendliche Kunden (nur bei spezialisiertem Fallmanagement)
CL	Controller/in	FMV	Fallmanager/in spezialisiert auf Vermittlung 1. Arbeitsmarkt
MB	„Migrationsbeauftragter“: Beauftragte/r oder Koordinator/in für migrantenspezifische Fragen innerhalb der Grundsicherungsstelle	FM	ohne Zusatz: Fallmanager/in für Kunden jeglichen Alters (z. B. bei spezialisiertem FM in einer räumlich dezentralisierten Geschäftsstellenorganisation)
Sonder	Sonderfunktion innerhalb der Grundsicherungsstelle (z. B. Einkauf von Maßnahmen)	AGV	Vermittler/in im Arbeitgeberservice
Extern_IF	Integrationsfachdienst außerhalb der Grundsicherungsstelle	Extern_KIB	Kommunale/r Integrationsbeauftragte/r außerhalb der Grundsicherungsstelle
		Extern_BT	Externer Beratungsträger
<p>+ Die Verbindung von Kürzeln mit einem Pluszeichen bedeutet, dass die Sprecherin oder der Sprecher zwei Funktionen vereinigt.</p> <p>- Die Verbindung von Kürzeln mit einem Bindestrich bedeutet, dass das Gespräch mit mehreren Sprechern geführt und darauf verzichtet wurde, die Gesprächsanteile zwischen den beteiligten Personen zu trennen.</p> <p>Beispiele (# ersetzt Ziffern):</p> <p>##-#-GF-CL = Gespräch mit Geschäftsführung und Controlling</p> <p>##-#-PAP_Ü25-AGV = Gespräch mit einem Persönlichen Ansprechpartner für Erwachsene und einem/r arbeitgeberorientierten Vermittler/in</p> <p>##-#-TL_MI+MB = Gesprächspartner leitet ein Team „Markt & Integration“ und nimmt gleichzeitig die Funktion eines Beauftragten oder Koordinators für migrationsspezifische Fragen in der Grundsicherungsstelle wahr.</p>			

Quelle: eigene Darstellung

3 Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund

Ziel des vorliegenden Kapitels ist die differenzierte Darstellung der typischen Voraussetzungen und Problemlagen, auf die die Grundsicherungsträger stoßen (oder stoßen sollten), wenn sie mit Personen mit Migrationshintergrund in Kontakt treten. Wesentliche Informationen, so zur Sozialstruktur und zum Übergang in das System der Grundsicherung anlässlich der Einführung des SGB II wurden bereits im Jahresbericht 2007 erarbeitet (IAQ et al. 2007a, S. 53-164). Diese werden hier nicht wieder aufgenommen, sondern in den Abschlussbericht integriert.

Im Einzelnen geht es in diesem Kapitel zunächst um den Anteil von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, um das relative Gewicht einzelner Elemente der in diesem Projekt zugrunde gelegten Definition sowie die Aufgliederung der Population von Migrant/innen im SGB II nach einzelnen Herkunftsn (3.1). Mit der Aufteilung nach Herkunftsgruppen, die einen Kompromiss zwischen inhaltlichen Erwägungen und den in der standardisierten Kundenbefragung verfügbaren Fallzahlen darstellt, wird zugleich ein Raster vorgegeben, das sich durch die meisten Auswertungen der Kundenbefragungs-Daten hindurchziehen wird. – Als „Integrationsrelevante Statusaspekte“ werden der Aufenthaltsstatus, die Freizügigkeit von Spätaussiedlern sowie die subjektive Wahrnehmung von „Problemen als Ausländer/in oder Migrant/in in Deutschland“ behandelt (3.2, S. 30ff.). Es folgen Informationen zur Sprachkompetenz (3.3, S. 31ff.), zur (anerkannten und nicht anerkannten) beruflichen Qualifikation (3.4, S. 36ff.) sowie zur Erwerbsorientierung (3.5, S. 40ff.), wobei es erforderlich ist, relativ ausführlich auf das Rollenverständnis in den Bedarfsgemeinschaften einzugehen (3.5.2, S. 42ff.). Unter dem Stichwort „Verfügbarkeit“ (3.6, S. 50ff.) werden religiös bedingte Tätigkeitseinschränkungen und Kleidungs Vorschriften, die subjektiv bekundete Konzessionsbereitschaft sowie Bereitschaft und Möglichkeit zur räumlichen Mobilität dargestellt. „Soziale Stabilisierung“ (3.7, S. 56) wird in den Dimensionen „Sucht“, „Verschuldung“, „Soziale Netzwerke“ und „Psychische Befindlichkeiten“ behandelt. Ein gesonderter Abschnitt über Jugendliche mit Migrationshintergrund (3.8, S. 59ff.) greift die wichtigsten der vorstehenden Aspekte nochmals für die Altersgruppe der unter 25-Jährigen auf. Das Kapitel schließt ab mit einer Zusammenfassung (3.9, S. 65ff.), in der auch zusammenfassende Bewertungen aus der standardisierten Trägerbefragung und den Trägerfallstudien vorgestellt werden.

3.1 Identifizierung und Zusammensetzung der Population

Beinahe jede/r fünfte SGB II-Leistungsbezieher/in (18,0 Prozent) in der hier verwendeten, für das Bundesgebiet hochgerechneten Untersuchungstichprobe ist Ausländer/in. Der Geschäftsstatistik der BA zufolge ergibt sich für einen vergleichbaren Untersuchungszeitpunkt (Oktober 2006) ein sehr ähnliches Ergebnis (18,8 Prozent) (Bundesagentur für Arbeit Oktober 2006, Tabelle 1.1). Der Ausländeranteil im SGB II ist damit gut doppelt so hoch wie in der Bevölkerung insgesamt (Statistisches Bundesamt 2006, S. 75). Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an den SGB II-

Leistungsbeziehern beträgt nach der hier verwendeten Definition insgesamt 28,6 Prozent.¹³

Dass damit der Anteil von Deutschen mit Migrationshintergrund im Leistungsbezug – im Gegensatz zu den Ausländern – nicht doppelt so hoch ist wie in der Wohnbevölkerung, sondern mit 10,6 Prozent nur geringfügig höher, ist auf die hier verwendete, im Vergleich zur Untersuchung des Statistischen Bundesamtes engere Definition von Migrationshintergrund zurückzuführen: In Deutschland geborenen deutschen Staatsangehörigen mit *nur einem* im Ausland geborenen Elternteil schreiben wir *nur dann* einen arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Migrationshintergrund zu, wenn in der Familie überwiegend eine andere Sprache als Deutsch gesprochen wird. Das ist bei weniger als 10 Prozent dieser Gruppe der Fall. Wird dagegen Deutsch gesprochen, gehen wir davon aus, dass die Herkunft des einen Elternteils für die Sozialisation der betroffenen Bildungsinländer nicht relevant ist. Während es dem Statistischen Bundesamt darum ging, die Vielfalt der Herkunft und Abstammungen der Wohnbevölkerung ins Bewusstsein zu rufen, zielt unsere Fragestellung darauf, ob die Praxis des SGB II migrationsbedingten Integrationshemmnissen angemessen Rechnung trägt.

Tabelle 3.1: Komponenten und Mächtigkeit der Definition des Migrationshintergrundes

Staatsangehörigkeit		eigenes Geburtsland	Geburtsland der Eltern		Familien- sprache nicht deutsch	Migrations- hintergrund insgesamt
		%			%	%
nicht Deutsch	18,0	A	15,5	A ⁺	15,5	11,3
				D ⁺⁺	>0,0 ⁺	>0,0 ⁺
		D	2,5	A ⁺	0,2	>0,0 ⁺
				D ⁺⁺	2,3	1,3
Deutsch	82,0	A	10,0	A ⁺	9,8	5,6
				D ⁺⁺	0,2	-
		D	72,0	A ⁺	8,7	0,8
				D ⁺⁺	63,2	-
Summe	100,0	100,0			99,9	100,0 ¹
						28,6

Anmerkungen: A – Ausland, D – Deutschland; ⁺ - mindestens ein Elternteil im Ausland geboren, ⁺⁺ - beide Eltern in Deutschland geboren, ⁺ Wert beruht auf weniger als 30 Fällen und ist maximal 0,05 Prozent; - durch Filterführung von der Frage ausgeschlossen (fehlende Werte); ¹ einschließlich der fehlenden Werte

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Tabelle 3.1 stellt die einzelnen Komponenten der von uns verwendeten Definition von Migrationshintergrund dar und zeigt, welche Anteile unter den SGB II-Leistungsempfängern aufgrund der einzelnen Komponenten der Definition aus- oder

¹³ Hönekopp 2007 berichtet auf der Grundlage der QS einen Migrant/innenanteil an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von 37,5 Prozent. Wie bereits im Jahresbericht IAQ et al. 2007b, S. 31 ausgeführt, ist dies auf eine erweiterte Definition des Migrationshintergrundes zurückzuführen, die – im Unterschied zum hier verwendeten Konzept – auch Personen mit nur einem im Ausland geborenen Elternteil einschließt (sowie im Ausland geborene Personen unabhängig vom Geburtsland der Eltern). Bei einer sehr ähnlichen Definition zu der hier verwendeten weist die QS einen Anteil von nur 27,7 Prozent aus (siehe auch ebda., S. 35).

eingeschlossen werden. Für Zwecke des Vergleichs mit anderen Untersuchungen lässt sich auch ablesen, wie sich der Migrantenanteil verändern würde, wenn man einzelne Definitionskomponenten verändert. In der Tabelle sind diejenigen Werte durch einen Rahmen hervorgehoben, die die jeweiligen Bestandteile der hier verwendeten Definition des Migrationshintergrundes repräsentieren. Demzufolge sind 18,0 Prozent aller SGB II-Leistungsbezieher – oder fast zwei Drittel aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund – *Ausländer* (s.o.). Im Ausland geborene Personen deutscher Staatsangehörigkeit mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil¹⁴ – die zweite Komponente unserer Definition – machen 9,8 Prozent aller Leistungsbezieher im SGB II bzw. ein Drittel aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund aus. Aufgrund der Berücksichtigung der Familiensprache (nur bei Deutschen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil)¹⁵ kommen nur noch 0,8 Prozent aller SGB II-Leistungsbezieher zu den Personen mit Migrationshintergrund hinzu; sie repräsentieren nur 2,8 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund.¹⁶

In unseren Analysen unterscheiden wir fünf Herkunftsgruppen: Türkei, ehemalige südeuropäische Anwerbeländer (ohne Türkei), Aussiedler (und deren Nachkommen), mittel- und osteuropäische Länder (MOE) einschließlich GUS (ohne Aussiedler) sowie übrige Welt.¹⁷ Die Darstellung in Tabelle 3.2 verdeutlicht, dass die größte Migrant/innengruppe unter den erwerbsfähigen hilfebedürftigen Personen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS (ohne Aussiedler) sind.¹⁸ Ein Grund für die zunächst überraschende Größe dieser Gruppe könnte sein, dass hier sehr heterogene Wanderungsgründe bzw. mehrfache Wanderungswellen zusammenkommen, die im öffentlichen Bewusstsein nicht als eine gemeinsame Kategorie präsent sind: Als politische Verfolgung anerkannte Flucht vor 1989, die beispielsweise in den 1980er

¹⁴ Die Absicht hinter dieser Komponente unserer Definition ist es, im Ausland geborene Kinder deutscher Eltern nicht als Migranten zu betrachten. Wie sich nun zeigt, ist die Bedeutung dieser Konstellation mit 0,2% zumindest für den Bereich des SGB II zu vernachlässigen.

¹⁵ Nur diesen Personen wurde die betreffende Frage gestellt, denn andernfalls hätte man alle an der Telefonbefragung Teilnehmenden nach dem häuslichen Sprachgebrauch fragen müssen, was viele wohl befremdlich gefunden hätten.

¹⁶ Eine weiter gefasste Definition, die auch Personen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil unabhängig von der Familiensprache einbezieht, würde in den hier zugrunde liegenden Daten den Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen um 8,7 Prozentpunkte auf 37,3 Prozent erhöhen.

¹⁷ Siehe hierzu IAQ et al. 2007b, S. 24. Als zusätzliche Differenzierung wurde die Kategorie der Aussiedler (und deren Nachkommen) eingeführt. Dies sind Personen, die in Osteuropa oder der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten geboren wurden und lt. eigener Angabe die deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund ihrer deutschen Abstammung oder aufgrund der deutschen Abstammung des Ehepartners erworben haben bzw. Nachkommen dieser Personen sind.

¹⁸ Im Folgenden ist die Herkunftsbezeichnung „MOE/GUS“ stets ohne Aussiedler zu verstehen; die Herkunftsbezeichnung „ehemalige südeuropäische Anwerbeländer“ ohne Türkei. – Die Verteilung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf die Herkunftsgruppen weicht etwas von den Ergebnissen aus der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) ab (vgl. IAQ et al. 2007a, S. 63f). In der QS I haben die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus Osteuropa und den GUS-Staaten einen kleinen Anteil, während die übrige Welt stärker vertreten ist. Dies ergibt sich daraus, dass in der QS I bei Staatsangehörigkeit und dem eigenen Geburtsland die asiatischen GUS-Staaten im Datensatz nicht identifizierbar waren und somit zur übrigen Welt gezählt werden mussten (vgl. IAQ et al. 2007b, S. 24ff).

Jahren viele Polen unternahmen; Wanderungsbewegungen in der Folge der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa und der Sowjetunion nach dem Fall des Eisernen Vorhangs; jüdische Kontingentflüchtlinge; Familienangehörige von Aussiedlern, die nicht als Deutsche anerkannt wurden; und schließlich erleichterte – wenngleich nicht vollständig freizügige – Wanderungen aus den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU.¹⁹

Die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit einem Migrationshintergrund aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS weist neben ihrer Größe eine weitere Besonderheit auf, nämlich den hohen Frauenanteil: Während unter allen weiblichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund 38,8 Prozent dieser Herkunftsgruppe zuzuordnen sind, sind es unter allen männlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund lediglich 19,7 Prozent. Bei den anderen Herkunftsgruppen gibt es entweder eine Überrepräsentanz der Männer (Aussiedler, übrige Welt) oder eine ausgewogene Geschlechterverteilung (Türkei, ehemalige südeuropäische Anwerbeländer).

Tabelle 3.2: Arten des Migrationshintergrundes, nach Herkunftsgruppen

	Ausländer	im Ausland geboren ⁺	Familien- sprache nicht Deutsch ⁺⁺	eHb mit MH (insgesamt)
<i>Alle (N hochg. in Tsd.)</i>	<i>951,4</i>	<i>1.333,9</i>	<i>968,0</i>	<i>1.511,5</i>
Türkei	28,3	20,5	27,5	23,0
ehem. südeur. Anw.-länder	16,0	7,9	9,7	10,9
Aussiedler	0,7	18,7	16,1	16,5
MOE/GUS	35,5	33,8	32,5	30,2
übrige Welt	19,6	19,1	14,2	19,4
<i>Männer (N hochg. in Tsd.)</i>	<i>406,7</i>	<i>610,6</i>	<i>435,3</i>	<i>680,9</i>
Türkei	31,2	21,5	30,3	24,7
ehem. südeur. Anw.-länder	17,8	9,1	11,2	11,6
Aussiedler	1,0	22,4	19,8	20,0
MOE/GUS	23,5	21,7	23,5	19,7
übrige Welt	26,6	25,4	15,2	24,0
<i>Frauen (N hochg. in Tsd.)</i>	<i>544,7</i>	<i>723,3</i>	<i>532,7</i>	<i>830,6</i>
Türkei	26,1	19,6	25,2	21,6
ehem. südeur. Anw.-länder	14,7	7,0	8,6	10,4
Aussiedler	0,4	15,6	13,0	13,6
MOE/GUS	44,4	44,0	39,8	38,8
übrige Welt	14,4	13,8	13,4	15,7

Anmerkungen: ⁺ selbst und mindetens ein Elternteil im Ausland geboren, ⁺⁺ mindestens ein Elternteil im Ausland geboren. Mehrfachzuordnungen sind möglich (Ausländer, die im Ausland geboren wurden, werden sowohl in der Spalte „Ausländer“ als auch „im Ausland geboren“ ausgewiesen). * - weniger als 30 Fälle.

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Betrachtet man nur die Ausländer, ist ebenfalls die Herkunftsgruppe der Mittel- und Osteuropäer (einschließlich GUS) die stärkste²⁰, wie auch bei einer Betrachtung nach dem Geburtsland. Beides reflektiert die Tatsache, dass die großen Wanderungswellen aus diesen Regionen kürzer zurückliegen – die Personen also kürzer in Deutschland

¹⁹ Es ist nicht möglich, diese Subgruppen in der Stichprobe differenziert auszuweisen.

²⁰ Zum Vergleich mit der IAB-Querschnittsbefragung vgl. Fußnote 18.

leben – als beispielsweise Türken oder Südeuropäer. Erwartungsgemäß sind unter den Ausländern nur sehr wenige Aussiedler.²¹

Eine Aufteilung der Herkunftsgruppen nach ihrem derzeitigen Wohnort in West- oder Ostdeutschland führt für Ostdeutschland zu kleinen Zellenbesetzungen (<30 Fälle) bei den meisten Kategorien; auf eine Darstellung und Interpretation wird daher verzichtet.

3.2 Integrationsrelevante Status-Aspekte

Für die Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist ein unbefristeter Aufenthaltsstatus vorteilhaft gegenüber einem befristeten.²² Etwa zwei Drittel der ausländischen SGB II-Leistungsbezieher haben einen unbefristeten Aufenthaltsstatus; dieser Anteil ist generell bei Türken etwas höher (fast drei Viertel), bei Ausländern aus der übrigen Welt deutlich kleiner (etwa die Hälfte). Frauen, und insbesondere aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern und aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS, haben etwas öfter einen unbefristeten Aufenthaltsstatus (siehe Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3: Aufenthaltsstatus und Herkunftsgruppen (nur Ausländer)

	befristet		unbefristet	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
alle Ausländer im SGB II	33,7	32,2	66,3	67,8
Türkei	26,6	27,8	73,4	72,2
ehem. südeur. Anw.-länder	22,9	18,1	71,1	81,9
MOE / GUS	36,1	32,8	63,9	67,2
übrige Welt	47,6	52,9	52,4	47,1

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Für Aussiedler können Restriktionen hinsichtlich der Wahl des Wohnortes bestehen. Eine Wohnortzuweisung für Aussiedler nach § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (WoZuG) ist maximal für die Dauer von drei Jahren zulässig. Sie kann bereits vorher gegenstandslos werden, wenn durch Erwerbstätigkeit oder anderweitig der Lebensunterhalt gesichert ist. Vor diesem Hintergrund erscheint der Anteil von 27,0 Prozent (ohne Tabelle) von Aussiedlern im SGB II-Leistungsbezug, die ihren Wohnort nicht frei wählen dürfen einerseits hoch, ist aber andererseits daraus erklärlich, dass die eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes bei Leistungsbeziehern gerade nicht gegeben ist.

²¹ Dass unsere Operationalisierung der Aussiedler-Eigenschaft (vgl. Fußnote 17) gleichwohl 17 Personen identifiziert, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, liegt zum einen daran, dass ein (größerer) Teil die deutsche Staatsangehörigkeit erst zum zweiten Befragungszeitpunkt, aber noch nicht zum ersten hatte (12 Personen) und ein (kleinerer) Teil Nachkomme von Aussiedlern ohne eigene deutsche Staatsangehörigkeit ist (5 Personen).

²² Es wurde davon Abstand genommen, den genauen Aufenthaltstitel zu erfragen. Statt dessen wurde darauf abgestellt, ob der Aufenthaltstitel zu einem befristeten oder zu einem unbefristeten Aufenthalt in Deutschland berechtigt.

Tabelle 3.4: Probleme als Ausländer/in bzw. Migrant/in in Deutschland, nach Herkunftsgruppen

	keine Probleme als Migrant/in			Probleme als Migrant/in		
	insg.	M.	F.	insg.	M.	F.
Personen mit Migrationshintergrund insgesamt	92,1	88,1	91,0	7,9	11,9	8,1
Türkei	83,8	80,5	87,1	16,2	19,5	12,9
ehem. südeur. Anw.-länder	92,6	90,6	94,4	7,4*	9,4*	5,6*
Aussiedler/innen	96,3	95,7	96,9	3,7*	4,3*	3,1*
Osteuropa / GUS	89,4	87,7	90,1	10,6	12,3*	9,9
übrige Welt	93,1	89,7	97,4	6,9	10,3*	2,6*

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen, * < 30 Fälle

Ergänzend zu den rechtlichen Statusfragen wurden die Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund gefragt, ob sie im vergangenen Jahr durch „Probleme als Ausländer oder Zuwanderer oder Kind von Ausländern/Zuwanderern stark in Anspruch“ genommen waren. Dies bejahten ca. 8 Prozent der Frauen und sogar ca. 12 Prozent der Männer (vgl. Tabelle 3.4). Eine entsprechende Wahrnehmung ist besonders stark unter Türken verbreitet: Jeder fünfte Mann mit einem türkischen Migrationshintergrund gab an, von Problemen als Migrant betroffen zu sein. Auf niedrigerem Niveau sind auch unter den Frauen die Türkinnen jene, die am häufigsten von „Problemen als Migrant/in“ berichten. Personen aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS stehen bei beiden Geschlechtern an zweiter Stelle der Häufigkeit. Vor dem Hintergrund, dass Türken in unterdurchschnittlichem Maße und Personen aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS nur in leicht überdurchschnittlichem Maße von Aufenthaltsbefristungen betroffen sind, ist dieser Befund als Hinweis auf Entfremdungserfahrungen dieser Gruppen zu werten. Besonders auffällig ist der Unterschied zwischen Aussiedlern und Leistungsbezieher/innen aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich der GUS: Bei gleicher regionaler Herkunft und überwiegend ähnlichen Integrationsproblemen und kulturellen Differenzen (siehe dazu die weiteren Abschnitte dieses Kapitels) tendieren Aussiedler als deutsche Staatsangehörige weniger dazu, ihre Probleme auf die Tatsache ihrer Zuwanderung zurückzuführen.

3.3 Sprachkompetenz

Der Tabelle 3.1 ist zu entnehmen, dass fast zwei Drittel (62,8 Prozent) aller erwerbsfähigen und hilfebedürftigen Ausländer im Familienkreis nicht deutsch sprechen (11,3 bezogen auf 18,0). Unter den im Ausland geborenen Deutschen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil sind dies immerhin noch 57,1 Prozent (5,6 bezogen auf 9,8).²³

²³ Nach der IAB Querschnittsbefragung Teil I (QS I) sprechen mit 65% etwas mehr erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund zu Hause überwiegend eine andere Sprache als deutsch (vgl. IAQ et al. 2007a, S. 67 und 80). Jedoch gibt es hier leicht abweichende Fragestellungen (Kundenbefragung: „Welche Sprache wird überwiegend in der Familie gesprochen?“ QS I: „Welche Sprache wird zu Hause am häufigsten gesprochen?“).

Weiterhin ist hervorzuheben (Tabelle 3.2), dass bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, die im Familienkreis nicht deutsch sprechen, die Verteilung auf die Herkunftsgruppen etwa der Verteilung aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund entspricht. Auch die Aussiedler im SGB II-Leistungsbezug sprechen zu Hause so oft eine andere als die deutsche Sprache, wie es ihrem Anteil an SGB II-Leistungsbeziehern entspricht. Unterproportional hinsichtlich der nicht-deutschen Familiensprache sind erwerbsfähige Hilfebedürftige mit der Regionalzuordnung „übrige Welt“. In dieser Gruppe – die im Übrigen deutschsprachige Ausländer, wie Österreicher und Deutschschweizer enthält – dürften viele interkulturelle Ehen bzw. Partnerschaften bestehen.

Den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund fällt die mündliche Verständigung in deutscher Sprache (Führen eines Gesprächs) leichter als die schriftliche Verständigung, wie z.B. das Verfassen eines Briefes in deutscher Sprache (siehe Tabelle 3.5).²⁴ Immerhin ein Drittel aller Antwortenden mit Migrationshintergrund hat Schwierigkeiten mit der mündlichen und mehr als die Hälfte mit der schriftlichen Kommunikation. Überdurchschnittlich schneiden Männer und Frauen vor allem aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie aus der „übrigen Welt“ ab, während türkische Männer dem Durchschnitt aller (männlichen) Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund entsprechen. Türkische Frauen liegen in ihrer selbst berichteten Sprachkompetenz deutlich unter dem Durchschnitt, und Leistungsbezieher aus mittel- und osteuropäischen Ländern sowie GUS liegen ebenfalls sehr deutlich unter dem Durchschnitt: nur jeweils etwa 30 Prozent der Männer und Frauen gaben an, dass ihnen die schriftliche Verständigung „sehr leicht“ oder „eher leicht“ fällt. Allerdings ist die mündliche Sprachkompetenz der Frauen aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS deutlich besser als die der Männer und sogar leicht über dem Durchschnitt aller erwerbsfähigen Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund.

Bemerkenswert sind hier vor allem Aussiedler im SGB II-Leistungsbezug insofern, als ihre Sprachkompetenz durchaus nicht deutlich besser ist als beim Durchschnitt der Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund, und sogar deutlich schlechter als beispielsweise bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern. Trotz der zuerkannten Zugehörigkeit als ethnische Deutsche drückt sich in der vergleichsweise schlechten Sprachbeherrschung die relativ kurze Aufenthaltsdauer der Gruppe der Aussiedler aus. Als alternative Erklärung kommen auch Selektionseffekte in Frage, d. h., dass sich unter den Aussiedlern im SGB II-Leistungsbezug gerade jene mit geringen Sprachkompetenzen sammeln.

²⁴ Die Ergebnisse aus der Auswertung der IAB Querschnittsbefragung Teil I im Rahmen dieses Projektes weisen etwas schlechtere Deutschkenntnisse (gesprochen) aus (vgl. IAQ et al. 2007a, S. 81). Dies ergibt sich aus einer abweichenden Fragestellung: In der QS I wurde erhoben, wie gut die Befragten deutsch sprechen, in der Kundenbefragung wurde gefragt, wie leicht oder schwer es fällt, ein Gespräch in deutscher Sprache zu führen.

Tabelle 3.5: Sprachkompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, nach Herkunftsgruppen

	alle eHb mit MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aussied- ler/innen	MOE/GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%
<i>alle</i>						
Sprechen	66,3	60,8	91,1	66,7	55,9	80,7
Schreiben	45,1	39,6	73,5	47,4	31,1	62,8
<i>Männer</i>						
Sprechen	63,6	66,0	87,8	62,3	41,7	73,6
Schreiben	45,1	44,3	64	47	29,2	52,7
<i>Frauen</i>						
Sprechen	68,6	55,8	94,1	71,8	62,5	88,7
Schreiben	45,1	35,1	82,3	47,9	31,9	74,2

Dargestellt ist der Anteil der Personen, denen die schriftliche / mündliche Verständigung „sehr leicht“ oder „eher leicht“ fällt. Differenz zu 100: „eher schwer“ und „sehr schwer“.

Die Ergebnisse sind in unterschiedlichem Ausmaß positiv verzerrt, da nur Personen an der Befragung teilnehmen konnten, die das Interview auf deutsch, türkisch oder russisch führen konnten.

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Befragt nach Stärken und Schwächen der Kunden mit Migrationshintergrund benennen die Gesprächspartner/innen im Rahmen der *Trägerfallstudien* durchweg unzureichende Sprachkenntnisse als in der Zielgruppe häufigstes und vorrangiges Vermittlungshemmnis. Einerseits wird immer wieder mit Erstaunen über Angehörige der Gastarbeiter-Generation berichtet, die jahrelang in Deutschland arbeiten konnten ohne gelernt zu haben, sich auf Deutsch zu verständigen; andererseits wird betont, dass fehlende Sprachkenntnisse oder Analphabetismus heutzutage selbst im Helferbereich oder in der Zeitarbeit ein Ausschlusskriterium seien, da auch hier erwartet werde, dass schriftliche Sicherheits- und Arbeitsanweisungen in deutscher Sprache verstanden würden.

„Ohne deutsche Sprache ist einfach eine Integration im regulären Arbeitsmarkt sehr wenig bis kaum möglich.“ (11-4-PAP_U25)

„Grundsätzlich stufen wir fehlende deutsche Sprachkompetenz erstmal auch als Vermittlungshemmnis ein. Weil ohne die deutsche Sprache ist so gut wie nichts mehr möglich. Auch nicht bei türkischen Arbeitgebern.“ (13-6-FM_U25)

„Jeder Betrieb ist zertifiziert, jeder Mitarbeiter muss am Arbeitsplatz die Schilder zwingend lesen können, das wird auch überprüft. Das ist heute deutlich anders als Mitte der 60er Jahre.“ (07-4-GF)

Dieses gelte erst recht für den Bereich der Call-Center, die ja für Einheimische durchaus Beschäftigungsmöglichkeiten auch ohne formale Berufsqualifikation bieten, und sogar für die Gebäudereinigung:

„Die Reinigungsfirmen oder so, die sind auch offen für Migranten. Aber es steht immer dabei, dass zumindest gute oder ausreichende Deutschkenntnisse gefordert werden.“ (16-6-PAP_U25)

„Auch der klassische Lagerarbeiter muss heutzutage in der Lage sein, in einen PC hinein zu schauen.“ (01-4-AGV)

Angesichts eines Überangebots von Arbeitskräften ohne formale Qualifikationen hat die Toleranz potenzieller Arbeitgeber gegenüber Sprachdefiziten von Bewerbern nach dem Eindruck der meisten unserer Gesprächspartner stark abgenommen. In den Gesprächen in den Grundsicherungsstellen hat das Thema „Sprache“ aber auch die Funktion, Differenz in politisch akzeptabler Weise zu thematisieren:

„Insgesamt sehe ich da nicht so viel Unterschied außer der Sprache.“ (11-4-PAP_U25)

„Eigentlich ist der Unterschied nicht so groß. Das Einzige, wo es sich bemerkbar macht, ist beispielsweise, wenn es um Sprachkenntnisse und derartige Dinge geht.“ (05-4-FM_U25)

„Also für mich ist es so, je schlechter die Sprachkenntnisse, desto schlechter natürlich die Integrationschancen. Und der Türke, der gut deutsch spricht, hat sicherlich kein Problem. Und von daher gesehen würde ich es an der Sprache festmachen wollen.“ (12-4-PAP_U25)

Aussagen über die Sprachkompetenz werden von einigen Gesprächspartnern als Anknüpfungspunkt genutzt, um auf weitere spezifische Probleme der Zielgruppe zu sprechen zu kommen.

„Da würde ich anknüpfen wollen und ergänzen: sprachliche Kompetenzen sind sicherlich der Schlüssel dazu, aber damit verknüpft sich natürlich auch sonstige berufliche Fähigkeiten und Kompetenzen, die bei dem Personenkreis – finde ich jedenfalls – schwächer ausgeprägt erscheinen. Das ist sicherlich miteinander verbunden.“ (08-2-BL_MI-TL_MI)

„...da hängt natürlich viel hinten dran, auch die Bildung. Das hängt zusammen. Die haben meistens dann auch keinen Schulabschluss.“ (12-2-AGV)

In ähnlicher Weise werden im Zusammenhang mit Sprache patriarchale Familienstrukturen thematisiert, die Frauen und insbesondere Mütter vom öffentlichen Leben und damit vom Spracherwerb mehr oder weniger ausschließen; die Heiratsmigration, die für beständigen Nachschub an Sprachunkundigen sorgt; die leichte Verfügbarkeit von Fernsehprogrammen in der Muttersprache sowie die räumliche und soziale Segregation großer Migranten-Communities mit Seltenheit binationaler Eheschließungen bis hin zur Herausbildung von gesellschaftlichen Parallelstrukturen in Stadtteilen, in denen die meisten zur Versorgung eines Haushaltes notwendigen Interaktionen ohne Verwendung der deutschen Sprache möglich sind.

„Das Problem ist ja immer diese Gruppenbildung.“ (14-5-AGV)

„...die haben ihren Arzt in der Muttersprache, die haben ihren Einkaufsladen in der Muttersprache. Die haben alles in ihrer Muttersprache. Die müssen nicht deutsch sprechen.“ (11-5-TL_MI)

Ein Gesprächspartner, der selbst Migrationshintergrund hat, bringt die Rationalität dieser Selbstsegregation sehr gut auf den Punkt:

„Es geht ihnen [Türken und Kurden] darum, die kulturelle Identität zu bewahren; sie wollen ihre Frauen und ihre Kinder unter Kontrolle haben. Das können sie am besten, wenn sie in einem Block wohnen. Das ist übrigens bei den Aussiedlern ähnlich. Die neigen auch dazu, in die Blöcke einzuziehen, in denen hauptsächlich ihre Leute wohnen. Das sind ja auch oft Leute mit Kindern. Wenn sie heiraten, mieten sie eine Nachbarwohnung an. Weil man sich dort gegenseitig unterstützt, wenn Kinder betreut werden müssen etc.“ (15-2-PAP_Ü25)

In der Schilderung der Familien- und Lebensverhältnisse, die weder Gelegenheit noch Anreiz zum Erwerb der deutschen Sprache bieten, verbinden die Gesprächspartner berufliche und alltagsweltliche Erfahrungen, um ihre vielfältige Erfahrung der Vergeblichkeit zu rationalisieren: Die Sprachförderung bleibt oft erfolglos oder wird nicht aktiv angenommen (siehe 5.3.6, S. 133ff.), und ohne Sprachkompetenz sind weder Vermittlung noch berufliche Qualifizierung aussichtsreich. Der Umgang mit den betreffenden Personen bleibt mühsam und überschattet von dem mehrfach geäußerten Verdacht, dass Einzelne sich auch verstellen könnten, um Anforderungen auszuweichen (siehe 5.1). Die Sprachdefizite gründen letztlich in Schicksalen und Lebensverhältnissen, auf die man als Integrationsfachkraft keinen Einfluss hat und an denen der Aktivierungs- und Integrationsanspruch des SGB II häufig scheitert.

Durchaus in Übereinstimmung mit dem uneinheitlichen Bild der geschlechtsspezifischen Verteilung von Sprachkompetenzen, das die Kundenbefragung vermittelt (vgl. Tabelle 3.5, S. 33), sind auch die Aussagen der Gesprächspartner bei den Grundsicherungsstellen in diesem Punkt unterschiedlich: Einerseits werden die vielfältigen sozialen Mechanismen thematisiert, die den Ausschluss insbesondere türkischer – oder generell muslimischer – Frauen vom Spracherwerb bewirken; andererseits wird den Frauen allgemein, aber durchaus auch den türkischen Frauen eine größere Sprachlernfähigkeit und Kommunikationsbereitschaft attestiert als den Männern, wenn es denn gelingt, diese Frauen zur Teilnahme an Sprachkursen zu bewegen.

Eher selten wird Mehrsprachigkeit als eine Stärke erwähnt, die aber nur in Verbindung mit berufsfachlichen Qualifikationen zum Tragen komme:

„Stärke würde ich schon mal sagen, ist die Mehrsprachigkeit. Deswegen, sage ich mal, türkische junge Frau, Bürokauffrau, der kleinste Abschluss, den es gibt im kaufmännischen Bereich, vielleicht in Englisch noch ganz gut... Wenn die bereit ist dann vielleicht auch mal 50 km zu fahren. Anfangs vielleicht mit Fahrtkostenunterstützung, oder was wir noch haben. Da kann man schon mal eher suchen.“ (12-4-PAP_Ü25)

„Der Vorteil ist die Mehrsprachigkeit, wo man unter Umständen dann was machen kann. Vielleicht auch bei jüngeren Leuten, wo man eine Umschulung anbieten könnte. Ich nenne jetzt mal ein Beispiel. Ein Speditionskaufmann oder -frau, wo es dann sehr gut ist, wenn sie zweisprachig sind...“ (14-6-PAP_Ü25)

„Es gibt manchmal die kuriosesten Stellen. Dass in einer Rechtsanwaltskanzlei eine Sekretärin gesucht wird, die Russischkenntnisse hat oder türkisch spricht. Das sind dann diese Exoten. Die muss man dann auch erstmal finden durch den Suchlauf...“ (16-2-AGV)

Das letzte Zitat verweist auf das Problem, dass die IT-Anwendung VerBIS nicht optimal geeignet ist, Kompetenzen von Bewerbern zu erfassen und automatisch wieder aufzufinden, die nicht standardisiert und zertifiziert oder sonstwie „exotisch“ sind. Dadurch werden Kunden mit Migrationshintergrund in eine strukturell benachteiligte Position versetzt, was von den Fachkräften nur mit zusätzlichem Arbeitsaufwand kompensiert werden kann (vgl. 5.4.2, S. 151).

3.4 Berufliche Qualifikation

Seit langem ist bekannt, dass der Anteil von Personen ohne Berufsabschluss bei Ausländern besonders hoch ist (siehe IAQ et al. 2007b, S. 172ff.): Die Hälfte aller Personen mit Migrationshintergrund verfügt nach den offiziellen Statistiken über keine berufliche Ausbildung, unter den 25- bis 34-Jährigen sind es immer noch 40,7 Prozent; bei den Türken sind es in dieser Altersgruppe sogar 57 Prozent (ebda., S. 172). Diese Werte beziehen sich wohlgerne auf die Bevölkerung in Deutschland, und nicht auf SGB II-Leistungsempfänger, wo höhere Anteile von Unqualifizierten zu erwarten sind (siehe Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 293).

In der Kundenbefragung bestätigen sich die hohen Anteile von nicht beruflich Qualifizierten mit Migrationshintergrund. Die folgende Auswertung ist auf Personen ab 25 Jahre beschränkt, da bei den Jugendlichen der Abschluss einer Ausbildung noch in der Zukunft liegen kann. Da zudem unter den Leistungsempfängern mit Migrationshintergrund der Anteil von Jugendlichen höher ist, würde ihre Einbeziehung in die Betrachtung beruflicher Abschlüsse das Ergebnis stark verzerren.

Unter den Frauen über 25 Jahre ist bei den Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund der Anteil der Unqualifizierten etwa doppelt so hoch wie bei den hilfebedürftigen Frauen ohne Migrationshintergrund (50,5 gegenüber 26,6 Prozent – siehe Tabelle 3.6). Auch bei den Männern gibt es eine deutliche Diskrepanz (34,5 gegenüber 20,4 Prozent ohne Berufsabschluss). Besonders hoch ist der Anteil bei den Türken: Drei Viertel aller türkischen Leistungsbezieher ab 25 Jahren haben keinen Berufsabschluss.²⁵ Der Anteil ist deutlich unterdurchschnittlich bei Osteuropäern und Aussiedlern, die vermutlich noch von den flächendeckenden Berufsausbildungssystemen in ihren Herkunftsländern profitierten.

Über der Aufmerksamkeit für die fehlenden Berufsabschlüsse bei Migranten ist ein anderer Sachverhalt bislang zumindest statistisch kaum beachtet worden, nämlich die fehlende Anerkennung von vorhandenen Berufsabschlüssen, die im Herkunftsland erworben wurden. Über alle Herkunftsgruppen hinweg sind die meisten im Heimatland er-

²⁵ Für die Herkunftsgruppen werden keine geschlechtsspezifischen Antworten ausgewiesen, da sie aufgrund geringer Fallzahlen in der Kategorie „Ausbildung in Deutschland anerkannt“ keine zuverlässigen Ergebnisse ergeben hätten.

worbenen Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt und damit formal wertlos.²⁶ Besonders deutlich ist das bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Aussiedler sind oder aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS bzw. der „übrigen Welt“ stammen: Zwischen einem Drittel und knapp der Hälfte aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dieser Herkunftsgruppen verfügt über einen beruflichen Abschluss, der für den deutschen Arbeitsmarkt anerkannt ist. Besonders hoch ist der Anteil derjenigen, die ihren Abschluss in Deutschland erworben haben, bei Leistungsbeziehern aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern; besonders niedrig bei denen aus Osteuropa (einschließlich GUS). Letzteres ergibt sich daraus, dass die Leistungsbezieher/innen aus Osteuropa (einschließlich GUS) älter sind und kürzere Aufenthaltsdauern haben – beide Faktoren verringern die Wahrscheinlichkeit, einen Berufsabschluss in Deutschland erzielt zu haben (vgl. IAQ et al. 2007a, S. 70f und 76f).

Zusammenfassend ist der vertraute Befund eines hohen Anteils von Personen ohne Berufsausbildung unter Migranten dadurch verzerrt, dass in der amtlichen Statistik nur die anerkannten Abschlüsse erfasst werden, während in der hier zugrunde liegenden Befragung auch im Ausland erworbene, aber in Deutschland nicht anerkannte Berufsabschlüsse erhoben wurden.

Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund haben öfter keinen Berufsabschluss, aber sie haben auch zu höheren Anteilen einen akademischen Abschluss. Versucht man zu analysieren, bei welchen SGB II-Leistungsbeziehern (nach Herkunftsgruppen und Qualifikationsniveau) im Ausland erworbene Abschlüsse in Deutschland anerkannt wurden, so ist zunächst festzustellen, dass ausreichende Fallzahlen nur bei Aussiedlern und Personen aus Osteuropa / GUS vorliegen (und auch dort nicht in allen Zellen – siehe Tabelle 3.7). Für beide Herkunftsgruppen zeigt sich, dass bei den anerkannten Qualifikationen der Anteil der akademischen Abschlüsse deutlich überdurchschnittlich ist. Aber auch die in Deutschland erworbenen Abschlüsse haben häufiger akademisches Niveau als von Leistungsbeziehern ohne Migrationshintergrund: Während etwa ein Drittel der Aussiedler im SGB II-Leistungsbezug, die ihren Abschluss in Deutschland erworben haben, einen akademischen Abschluss vorweisen, sind es nicht einmal 10 Prozent der SGB II-Leistungsbezieher ohne Migrationshintergrund (6,8 Prozent bezogen auf den Anteil mit Abschluss, also 71,6 plus 6,8 Prozent). Dies muss nicht auf eine stärkere Bildungsbeteiligung von Aussiedlern zurückzuführen sein, sondern kann auch durch den Einfluss des Qualifikationsabschlusses auf den Zugang in oder den Abgang aus Hilfebedürftigkeit bedingt sein, der sich für Deutsche ohne Migrationshintergrund von dem für Aussiedler unterscheiden kann.

²⁶ Die Ergebnisse zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse aus der Auswertung der IAB-Querschnittsbefragung Teil I im Rahmen dieses Projektes sind nicht direkt mit den Ergebnissen aus der Kundenbefragung vergleichbar, da bei den QS I-Auswertungen eine andere Grundgesamtheit berücksichtigt wurde (alle Altersklassen, jedoch nur erwerbsfähige Migrantinnen und Migranten im Langzeitbezug, wenn sie keine deutsche Staatsangehörigkeit haben und/oder im Ausland geboren wurden, jedoch unabhängig davon, ob sie einen Berufsabschluss haben und wo dieser ggf. erworben wurde (vgl. IAQ et al. 2007a, S. 144).

Tabelle 3.6: Vorliegen und Anerkennung eines beruflichen oder Hochschulabschlusses, nach Herkunftsgruppen (nur Personen ab 25 Jahre)

	alle eHb ohne MH		alle eHb mit MH		Herkunftsgruppen				
	M	F	M	F	Tür- kei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aus- siedler/ innen	MOE / GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
ohne Abschluss	20,4	26,6	34,5	50,5	74,1	58,3	24,3	27,7	37,8
mit einem im Ausland erworbenen Abschluss, der in D nicht anerkannt wurde	-	-	30,2	27,7	8,2	4,3	38,7	45,2	33,0
in Deutschland anerkannter Abschluss	-	-	12,5	10,5	3,5*	2,8*	15,0	19,8	8,4
in Deutschland erworbener Abschluss	79,6	73,4	22,8	11,4	14,2	34,6	22,5	7,4	20,9
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anmerkung: M: Männer, F: Frauen

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen, * - weniger als 30 Fälle.

Tabelle 3.7: Anerkennung beruflicher Abschlüsse, nach Qualifikationsniveau (nur Personen ab 25 Jahre)

	ohne Abschluss	mittlerer Abschluss	hoher Abschluss	Sum- me
	%	%	%	%
alle eHb ohne Migrationshintergrund	21,6	71,6	6,8	100,0
alle eHb mit Migrationshintergrund	42,1	41,2	16,7	100,0
Türkei				
Abschluss im Ausland erworben, nicht anerkannt	—	80,2*	19,8*	100,0
... anerkannt	—	51,3*	48,7*	100,0
... in Deutschland erworben	—	96,9	.	100,0
ehem. südeur. Anw.-länder				
Abschluss im Ausland erworben, nicht anerkannt	—	80,4*	19,6*	100,0
... anerkannt	—	47,3*	52,7*	100,0
... in Deutschland erworben	—	99,0	.	100,0
Aussiedler/innen				
Abschluss im Ausland erworben, nicht anerkannt	—	77,7	22,3	100,0
... anerkannt	—	59,9	40,1	100,0
... in Deutschland erworben	—	76,8	32,2*	100,0
Osteuropa / GUS				
Abschluss im Ausland erworben, nicht anerkannt	—	64,0	36,0	100,0
... anerkannt	—	39,3	60,7	100,0
... in Deutschland erworben	—	79,1	20,9*	100,0
übrige Welt				
Abschluss im Ausland erworben, nicht anerkannt	—	86,7	13,3*	100,0
... anerkannt	—	68,9*	31,1*	100,0
... in Deutschland erworben	—	78,8	21,2*	100,0

Mittlerer Abschluss: Lehre, schulische BA, Berufsakademie, Fachschule; hoher Abschluss:

Fachhochschule, Hochschule. * < 30 Fälle, — < 5 Fälle.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen,

Auffällig ist – trotz geringer Fallzahlen – darüber hinaus, dass die Abschlüsse von SGB II-Leistungsbeziehern mit türkischem Migrationshintergrund oder aus den ehema-

ligen südeuropäischen Anwerbeländern fast immer ein mittleres und nur in Einzelfällen akademisches Niveau aufweisen. Bildungsstatistik und Arbeitsmarktanalysen zeigen, dass dies weniger ein Selektionseffekt beim Zugang in bzw. Abgang aus Hilfebedürftigkeit ist. Vielmehr ist das Ausbildungsniveau bei Personen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt schlechter als von Deutschen ohne Migrationshintergrund, und insbesondere Türk/inn/en können erworbene Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt relativ schlecht verwerten (Solga, Seibert 2005; Kalter 2006).

Abgesehen von der positiven Bewertung der Mehrsprachigkeit, sofern vorhanden, durch einige Gesprächspartner/innen in den Grundsicherungsstellen (vgl. S. 35) dominiert bei der Erörterung der beruflichen Qualifikationen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Rahmen der *Trägerfallstudien* eine Defizit-Perspektive:

„Das ist halt der Hauptpunkt, dass die meisten Migranten eine weniger gute Ausbildung haben.“ (11-6-GF)

„Das Hauptproblem liegt nicht am Migrationshintergrund, es liegt meist an der Fachlichkeit des Bewerbers. Also wenn fachliche Bedingungen für Stellen nicht erfüllt werden können, die uns von Arbeitgebern zur Vermittlung übergeben wurden.“ (04-5-AGV)

„Das erste ist, dass diese Personen in der Regel über keine auf unserem Arbeitsmarkt verwertbaren Abschlüsse verfügen. Das sind in der Regel eigentlich hochqualifizierte Kunden, deren Abschlüsse, die sie in der Regel in den ehemaligen GUS-Staaten [erworben haben], .. nicht anerkannt werden. Insofern zählen sie de facto als Ungelernte.“ (03-1-GF-CL)

Der Umstand, dass nicht anerkannte Qualifikationen in der Statistik der BA behandelt werden wie fehlende Qualifikationen scheint die Wahrnehmung der Fachkräfte zum Nachteil der Kunden mit Migrationshintergrund zu prägen:

„Aber alle anderen, kann ich sagen, durch die Bank weg haben keine Qualifikationen. Also alle, soweit ich jetzt aus dem Kopf ..., haben definitiv keine Ausbildung und natürlich die allerschlechtesten Chancen auf dem Arbeitsmarkt.“ (12-3-FM_Ü25)

Im Bewusstsein der Fachkräfte sind nicht anerkannte Qualifikationen weitestgehend gleichbedeutend mit nicht vorhandenen Qualifikationen. Zur Begründung verweisen einzelne Gesprächspartner auf die fehlende Verwertbarkeit von Qualifikationen aus dem Herkunftsland für Tätigkeiten, die in Deutschland kaum vorkommen, oder die in vollständig andersartigen Organisationsstrukturen erworben wurden. Teilweise schwingt hier eine gewisse Geringschätzung gegenüber den Ausbildungs- und Beschäftigungssystemen der Herkunftsländer mit:

„Zumal die Ausbildungen, die mitgebracht werden – das sind ja meistens so eigenartige Geschichten, die keine Anerkennung finden, die überhaupt nicht verwertbar sind.“ (08-2-BL_MI-TL_MI)

„...nur weil sie mal Kfz-Mechaniker im Irak waren, haben eine Werkstatt gehabt, sind sie hier kein vermittelbarer Kfz-Mechaniker...“ (06-1-PAP_Ü25)

„Also so Werkarbeiter – Facharbeiter sich zwar nannten, aber in irgendeinem Werk gearbeitet haben, Schwerindustrie.“ (04-6-GF-CL)

Einige Gesprächspartner/innen beobachten, dass sich der Statusverlust durch die Nichtanerkennung von Qualifikationen negativ auf die Motivation auswirkt:

„Also es gibt einmal die sehr Qualifizierten, die in ihrem Heimatland ein Studium absolviert haben, was hier dann nicht anerkannt ist. Die dann wirklich bei den einfachsten Helfertätigkeiten landen. Also die sind manchmal auch ein bisschen lethargisch, weil ich auch immer so denke, dass das ist wahrscheinlich nicht so das, was die sich so vorgestellt haben.... Ich habe auch einen gehabt, ich glaube, der war Mathematik-, Physiklehrer. Also ... ein wirklich qualifizierte Mann und der hat wirklich gesagt ‚Ich möchte als Helfer arbeiten.‘ Der hatte schon zugemacht. Der hatte gleich gesagt, dass er nur Helfer sein möchte. Der hatte für sich schon gesagt ‚Ich will damit nicht mehr zu tun haben, mit diesen Hoffnungen‘...“ (15-5-AGV)

Andere Gesprächspartner verweisen darauf, dass in der jüngeren Generation die Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten geringer würden. Ausgesprochene, durch den Migrationshintergrund bedingte Stärken jedoch werden eher nur theoretisch erwähnt:

„Stärken wären für mich, wenn die wirklich sagen würden: Ich nutze meinen Migrationshintergrund in der Touristik... Das wären für mich Stärken. Aber das habe ich im SGB II-Bereich noch nicht erlebt.“ (12-2-AGV)

In einer Grundsicherungsstelle, die sich mit Beginn des Jahres 2008 neu am Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ beteiligt, wird die Parallele zum Potenzial orientierten Ansatz dieses Programms gezogen:

„Das fällt mir jetzt deswegen ein, weil wir mit der Zielgruppe der 50plus was machen, was man im Grunde auch auf das Thema der Migrantinnen und Migranten gut übertragen kann. Also mit den besonderen Kompetenzen dieser Personen einfach auch mal zu werben. Also, was sie für Qualifikationen etc. mitbringen. Das müssten wir für den Bereich genauso machen wir für den 50plus-Bereich. Da gibt es sicherlich noch viel Verbesserungsbedarf.“ (01-1GF-CL)

Diese Überlegungen bleiben aber noch im Konjunktiv; zum Zeitpunkt des Gesprächs hatte man auch in dieser Grundsicherungsstelle noch keine entsprechende Vorgehensweise entwickelt.

3.5 Erwerbsorientierung

Aktivierung und Erwerbsintegration sind davon abhängig, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen arbeiten wollen und können bzw. dass dieses Wollen und Können durch „Fördern und Fordern“ hergestellt werden kann. Hierbei stoßen die Grundsicherungs-

stellen auf subjektive und objektive Grenzen der Zielpersonen. Zielsetzung dieses Unterkapitels ist es, diese Grenzen bezogen auf Kunden mit Migrationshintergrund auszuloten.

3.5.1 Motivation

Das Stichwort „Motivation“ löste bei den Gesprächen im Rahmen der *Trägerfallstudien* umfängliche Klagen der Fachkräfte über ihre Kunden im Allgemeinen aus – so die Klage einer Fallmanagerin für Jugendliche:

„Die wenigsten sind motiviert, das muss ich wirklich so sagen, vielleicht 20%.“ (02-4-FM_U25)

Diese Aussagen sind jedoch nicht speziell auf Kunden mit Migrationshintergrund bezogen. Entweder wird betont:

„Probleme sind da nicht anders als bei den Nichtmigranten.“ (04-5-AGV)

„Die jungen ausländischen Leute, die ich hier habe sind nicht anders als die Deutschen.“ (07-2-PAP_U25)

„...wir haben Migranten, die sich nicht integrieren lassen möchten und die vielleicht auch nicht arbeiten wollen. Und ebenso haben wir auch Deutsche, die sich nicht aktivieren lassen.“ (11-2-AGV)

Oder, wenn Aussagen speziell über Kunden mit Migrationshintergrund gemacht werden, dann wird diese Personengruppe eher positiv hervorgehoben:

„Die, die einigermaßen ein bisschen Deutsch können, die wollen auch und das ist deren Stärke.“ (14-5-AGV)

„Sie haben weniger diese Scheiß-egal-Haltung.“ (16-3-PAP_U25)

„Und die meisten Migranten wollen arbeiten. Sie wollen wirklich arbeiten.“ (16-6-PAP_Ü25)

„... Bereitschaft, niederschwellige Tätigkeiten am Arbeitsmarkt aufzunehmen, ausgeprägter als bei den vergleichbaren deutschen Kunden.“ (08-2-BL_MI-TL_MI)

„... es gibt eine große Gruppe sehr strebsamer Migranten, Personen mit Migrationshintergrund. Die sind außerordentlich strebsam, die schmeißen sich da rein. Die nehmen alles Mögliche auf sich. ...es gibt glaube ich mehr Strebsame [unter den Migranten] als [unter den] Deutschen. Es fällt mir einfach auf, dass da einige ... für eine Idee brennen, dann auch stärker brennen, mehr durchhalten und eben strebsamer sind.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

Mehrere Gesprächspartner heben hervor, dass die Arbeitsmotivation der Migranten eine grundsätzliche sei, unabhängig von finanziellem Kalkül:

„Ich hatte noch nie eine Nachfrage danach, wie viel jemand da raus bekommt – im Gegensatz zu deutschen Arbeitnehmern. Da hatte ich noch nie eine Anfrage, lohnt sich das überhaupt für mich. Bei Deutschen schon.... Die fragen öfter.“ (16-6-PAP_Ü25)

„Ich denke, die Migranten rechnen weniger nach, was netto für sie rauskommt... Ich denke, die sind froh, wenn die rauskommen und eine Arbeit aufnehmen können, weil sie eigentlich aus dem Leistungsbezug raus wollen.“ (04-2-PAP_Ü25)

Einige Aussagen beziehen sich auf einzelne Herkunftsgruppen: Hohe Arbeitsbereitschaft bei Aussiedlern (viele Male genannt) – von einigen Gesprächspartnern allerdings eingeschränkt auf die ältere Generation –, hohe Arbeitswilligkeit bei „russischen“ Frauen – teilweise im Kontrast zu „russischen“ Männern erwähnt –, größere Bereitschaft der gesamten Herkunftsgruppe aus den GUS-Staaten, Vermittlungsvorschlägen oder anderen Weisungen der Behörde zu folgen, allerdings auch in Verbindung mit hohen Erwartungen an Arbeitsvermittlung durch die Grundsicherungsstelle, weniger aufgrund eigener Arbeitsuche.

Mehrere Gesprächspartner bedauern sogar, dass die Orientierung von Migranten auf Erwerbstätigkeit so vorrangig und unmittelbar sei, dass sie für Sprachkurse oder berufliche Weiterbildung schwerer zu gewinnen seien.

3.5.2 Erwerbsorientierung und Rollenverständnis

„Erwerbsorientierung“ wird hier in einem weiter gefassten Sinn verwendet und schließt auch geschlechtertypisierende Rollenmodelle sowie den Stellenwert von Religion für die Erwerbstätigkeit ein. Im Jahresbericht 2007 wurde auf der Grundlage von *Fallstudien in Bedarfsgemeinschaften* eine hohe, wenngleich nicht uneingeschränkte Erwerbsorientierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund festgestellt, wobei offen blieb, inwieweit es sich dabei um Besonderheiten aufgrund des Migrationshintergrundes handelte (IAQ et al. 2007a, S. 316). Diesem Aspekt kann mit Hilfe der *Kundenbefragung* zumindest für den – hier auch ausschließlich relevanten – Teil der SGB II-Leistungsbezieher nachgegangen werden.²⁷ Die Erwerbsorientierung wurde mit der Zustimmung bzw. Ablehnung zu vorgegebenen Aussagen erfasst, die auf den Stellenwert von Erwerbstätigkeit, auf geschlechtsspezifische Rollenmodelle sowie auf sowie die Bedeutung der Religion bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit zielen.

Etwa 90 Prozent aller SGB II-Leistungsbezieher/innen – unabhängig vom Geschlecht – gaben an, dass eine eigene Erwerbstätigkeit auch dann wichtig ist, wenn man durch die Familie abgesichert ist. Lediglich Frauen mit dem Migrationshintergrund Osteuropa / GUS sowie Männer mit dem Migrationshintergrund „übrige Welt“ liegen unter diesem Wert, aber immer noch deutlich über 80 Prozent. Insbesondere das Ergebnis für die türkischen Frauen ist überraschend und steht im Kontrast zu ihrer tatsächlichen Erwerbsbeteiligung sowie zu den Befunden aus den Trägerfallstudien (siehe unten).

²⁷ Die an gleicher Stelle aufgeworfene Frage, ob die Befunde schichtspezifisch sind, kann hingegen mit der Kundenbefragung nicht beantwortet werden.

Tabelle 3.8: Erwerbsorientierung und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund

	<i>Selbst zu arbeiten ist auch dann wichtig, wenn man durch die Familie abgesichert ist.</i>			<i>In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein.</i>		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	94,3	93,8	94,8	33,4	40,3	26,3
Türkei	93,5	93,7	93,2	62,8	71,8	54,5
ehem. südeur.	94,3	94,1	94,5	61,4	75,9	47,6
Anw.-länder						
Aussiedler/innen	94,3	96,2	92,1	69,5	75,5	62,7
MOE/GUS	87,7	95,2	84,5	63,5	78,0	57,5
übrige Welt	87,1	83,1	92,2	53,8	61,4	44,1
	<i>Eine Mutter sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen.</i>			<i>Auch in einer Arbeit ist / wäre es für mich wichtig, religiöse Gebote zu befolgen.</i>		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	53,3	58,5	48,1	25,9	25,3	26,5
Türkei	77,7	74,8	80,3	49,3	50,4	48,2
ehem. südeur.	67,0	83,6	51,8	37,4	37,2	37,5
Anw.-länder						
Aussiedler/innen	62,3	60,7	64,3	36,9	33,4	41,2
MOE/GUS	63,2	65,6	62,3	36,2	32,0	37,9
übrige Welt	58,1	67,3	46,4	47,2	53,9	38,7

Anmerkung: Dargestellt ist der Anteil der Personen, die auf die jeweiligen Aussagen „eher ja“ oder „ja“ antworteten (Differenz zu 100: „eher nein“, „nein“).

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Zweitens fällt auf, dass Deutsche ohne Migrationshintergrund im SGB II-Leistungsbezug hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern durchschnittlich „modernere“ Auffassungen vertreten als der Durchschnitt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund. Deutsche ohne Migrationshintergrund zeigen sich stärker auf Erwerbstätigkeit bzw. weniger auf den Haushalt ausgerichtet als Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund.

Drittens gibt es in der Erwerbsorientierung bzw. in den Rollenmodellen erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Herkunftsgruppen. Türkische erwerbsfähige Hilfebedürftige stimmen am häufigsten den beiden Aussagen zu, dass eine Mutter mindestens so lange zu Hause bleiben sollte, bis das Kind zur Schule geht, sowie der Befolgung religiöser Gebote auch in der Arbeit; letzteres übrigens gleichermaßen von türkischen Männern und Frauen jeweils von etwa der Hälfte zum Ausdruck gebracht. Auch beim traditionellen Ernährermodell („In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein“) ist die Zustimmung unter Türken mehr als doppelt so hoch wie unter Deutschen ohne Migrationshintergrund, sie ist aber sogar noch etwas höher bei Aussiedlern und Leistungsbeziehern aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich der GUS.

Schließlich geht aus Tabelle 3.8 hervor, dass sich Frauen – unabhängig vom Migrationshintergrund und der Herkunftsregion – stärker vom traditionellen Alleinernährermodell gelöst haben als Männer. Besonders hoch ist die Geschlechterdifferenz unter Leistungsbeziehern aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern, aber auch unter den Türken. Unter den Deutschen ohne Migrationshintergrund im SGB II ist es nur

noch etwa ein Viertel der Frauen, die den Mann als Haupternährer sehen.²⁸ In einigen weiteren Aspekten gibt es ausgeprägte Geschlechterunterschiede: So betonen etwa türkische Frauen im SGB II noch stärker ihre Rolle als „Hausfrauenmütter“ als es die türkischen Männer tun. Direkt umgekehrt ist es bei Leistungsbeziehern aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern: Vier von fünf Männern sehen die Mütter bis zur Einschulung des Kindes als Hausfrauen, während nur die Hälfte der Frauen sich in dieser Rolle sieht. Für Frauen, die als Aussiedler kamen (und SGB II-Leistungsbezieher sind) ist die Befolgung religiöser Gebote in der Arbeit deutlich öfter wichtig als für männliche Aussiedler.

Insgesamt zeigen diese Daten, dass Erwerbsorientierungen und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sich von denen der Deutschen ohne Migrationshintergrund überwiegend unterscheiden und zudem nach Herkunftsgruppen und Geschlecht stark differieren.

Diese Ergebnisse verweisen auf ein zentrales Problem der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das verschärft hervortritt, wenn man die Wirkungen dieses Systems auf Personen mit Migrationshintergrund untersucht. Das SGB II schreibt vor, die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip zu verfolgen (§ 1 Abs. 1 Satz 3 SGB II), und der „Grundsatz der Forderns“ (§ 2 SGB II) gilt ohne Unterschied des Geschlechts. „Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen“ (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SGB II), unabhängig davon, welche Rolle in der Bedarfsgemeinschaft sie vor dem Eintritt der Hilfebedürftigkeit oder vor der Einführung des SGB II eingenommen haben. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende folgt insofern einem „*Adult Worker Model*“, das in Übereinstimmung steht mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Annesley 2007), sich jedoch in einem Spannungsverhältnis befindet zu Elementen des traditionellen „*Male Breadwinner Model*“, die im deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrecht sowie in der Organisation von Kinderbetreuung und Bildung noch immer stark verankert sind (Gottfried, O'Reilly 2002). Erst recht besteht ein solches Spannungsverhältnis zu den Geschlechterordnungen in einigen der Herkunftsregionen, die für die Zuwanderung nach Deutschland bedeutsam waren und sind. In den Worten einer Integrationsfachkraft, die selbst einen türkischen Migrationshintergrund hat:

„Wir haben Menschen aus allen Ländern. Die haben ganz andere Werte. Diese Werte durchbricht das SGB II.“ (15-6-PAP_U25)

Abgesehen von der Bestimmung, dass die Erziehung eines Kindes ab drei Jahren in der Regel die Zumutbarkeit von Arbeit nicht einschränkt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3) – in der Praxis der Grundsicherungsstellen durchgängig aufgefasst als eine grundsätzliche Freistellung der Mütter von Kindern unter drei Jahren von Arbeitsvermittlung und Aktivie-

²⁸ Die stärkere Zustimmung zum Alleinernährermodell bei Männern zeigt sich auch in einer Bevölkerungsumfrage von 2002. Dort stimmten 21 Prozent der Frauen und 25 Prozent der Männer der Aussage zu, dass es „Aufgabe des Mannes ist (...), Geld zu verdienen, die der Frau (ist es), sich um die Familie zu kümmern“. (Bundesministerium für Familie... 2005, S. 308).

rung²⁹ – hat der Gesetzgeber des SGB II keine Vorgaben dazu gemacht, wie die Grundsicherungsstellen mit diesem Spannungsverhältnis umgehen sollen, noch hat die arbeitsmarktpolitische Reformdiskussion hierzu bisher Anhaltspunkte geliefert.

In den Gesprächen in den Grundsicherungsstellen im Rahmen der *Trägerfallstudien* nahmen die Rollenmuster in Bedarfsgemeinschaften von Migrant/innen breiten Raum ein – fast alle Gesprächspartner hatten hierzu etwas zu sagen.

„Ganz schwierig ist halt die Kombination Migrationshintergrund, fehlende Deutschkenntnisse und dann muss man halt auch sagen, teilweise dieses traditionelle Rollenbild, das jetzt gerade auch muslimische Frauen haben. Oder das Rollenbild, das die muslimischen Männer haben, von ihrer Frau.“
(11-5-TL_MI)

„Also sprich, bei den Türken ist es halt oft so, dass Frauen zum Beispiel gar nicht arbeiten dürfen, von der Familie her. Da ziehen die halt immer ihren Joker der Krankmeldungen oder so was, wenn man sie heranziehen muss.“
(11-3-PAP_Ü25)

Dass es eher die Männer seien, die das traditionelle Rollenbild gegenüber ihren Frauen durchzusetzen versuchen, ist eine immer wiederkehrende Aussage, die insbesondere auf Kunden mit türkischem Migrationshintergrund bezogen wird:

„Es kommt auch vor, dass aufgrund der unterschiedlichen Kultur, gerade auch was den Bereich Türkei betrifft, dass die Männer eigentlich erstmal geschockt sind, wenn sie hören, dass die Frau auch mitarbeiten muss, dass die auch nach Arbeit suchen muss. Die haben eigentlich die Erwartung, dass sie das Geld bekommen und die Frau als Hausfrau weiterhin außen vor bleibt bei uns. Nur ist das im SGB II nicht möglich.“ (11-1-EZ)

„Frauen, die die familiäre Unterstützung nicht haben, oder die des Mannes, die werden wir auch nicht integriert kriegen. Wenn der Mann sagt: Du bleibst zu Hause, dann bleibt die Frau zu Hause. ...das ist sicherlich ein Feld, wo man noch viel mehr Einfluss nehmen muss, ob das jetzt unbedingt eine Aufgabe der ARGE sein kann, weiß ich nicht. Da kommen wir in einen Bereich rein, wo es halt um Veränderungen von Einstellungen geht.“ (13-2-GF-CL)

Bezüglich der Frage, wer der Haupternährer einer Familie sein sollte, stimmen diese Aussagen mit den Ergebnissen der Kundenbefragung überein (s. o., Tabelle 3.8, S. 43), während bei der Frage der Kinderbetreuung vor allem betont wird, dass der Mann sie auch nicht stundenweise übernehmen wolle.

„Wenn ich also Frauen habe, die gerne an einer Weiterbildung teilnehmen würden und dann sagen: Ich weiß aber nicht wie ich das mit meinem Kind

²⁹ „Im Umkehrschluss soll also Alleinerziehenden eine Arbeitsaufnahme nicht zugemutet werden, solange das Kind unter drei Jahren ist.“ Die Arbeitshilfe, die zur Zeit der Durchführung unserer Fallstudien noch nicht bekannt war, betont immerhin die frühzeitige Aktivierung, bevor das Kind das dritte Lebensjahr vollendet, sowie die Unterstützung der Berufsrückkehr auf Wunsch der Betroffenen.

„mache... Dann macht man den Vorschlag, dass der Mann auf die Kinder aufpassen könnte und dann kommt häufig sehr kategorisch von den Männern: Nein. Meine Frau muss zu Hause sein. Die muss mich versorgen und die muss die Kinder versorgen. Die Motivation bei den Frauen ist häufig da, aber aufgrund ihrer Rolle als Familienmutter können die meistens nicht so.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

„Da fällt mir als Beispiel ein türkischer Mann ein, der das rundweg ablehnt. Sein Frau soll nicht arbeiten gehen, weil er wäre dann mit den Kindern alleine.“ (05-6-FM_U25)

„Da sagen auch hauptsächlich die Türken: Der Mann hat keinen Bezug zu dem Kind. Er darf das nicht betreuen. Das Kind bleibt nicht beim Vater und dann kommt auch ein ärztliches Attest, dass die Kinder nur von den Müttern betreut werden können und dürfen.“ (11-3-PAP_Ü25)

Selbst die Verfügbarkeit von externer Kinderbetreuung schafft in dieser Situation keine Abhilfe:

„Das ist das traditionelle Familienbild. Die können gerne in den Kindergarten gehen, aber gegessen wird zu Hause. Auch wenn das Kind morgens betreut ist kann ich nicht arbeiten, weil ich hier das Gemüse schneiden muss. Das ist einfach so, die Betreuungsmöglichkeiten, die letztendlich da wären, um einen Sprachkurs zu besuchen, um arbeiten zu gehen oder so was, die werden nicht in dem Umfang genutzt, wie sie vorhanden sind.“ (10-3-FM_Ü25)

„Für viele sind die Kinder ein Vorwand, sich nicht mit dem Thema Arbeit auseinander zu setzen. Sehr viele Ängste sind da. Gerade für die Frauen. Die sind in einer Gesellschaftsform, die ihnen so fremd ist und dann ist die Hausfrauen- oder Mutterrolle das, woran sie sich orientieren und was ihnen bleibt. Wenn ich ihnen das wegnehme, produziere ich einen ganz großen Identitätsverlust.“ (15-1-TL_MI+MB)

Einige Gesprächspartner/innen geben auch zu bedenken, dass unabhängig vom Alter der Kinder und unabhängig von der Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten die größere Kinderzahl in vielen Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund³⁰ die Erwerbsintegration der Frau behindere:

„Und in den Familien, wo die Frauen auch wieder erwerbstätig sein müssten, die Kinder in einem Alter sind, wo sie auch Kinderbetreuungseinrichtungen haben, dass sie das aber nicht schaffen, mit 4-5 Kindern. Das ist kein Konzept, was funktioniert, weil einer immer krank ist oder irgendwas. Da ist auch nicht die Einstellung dazu, dass ich mit 4-5 Kindern noch arbeiten muss. Das ist schwierig zu vermitteln.“ (06-1-PAP_Ü25)

³⁰ Aus den durchschnittlich größeren Bedarfsgemeinschaften bei Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund ergibt sich zusätzlich das Problem, dass der Schritt aus der Hilfebedürftigkeit in Form der erzielten Einkommen auch bei einer Integration in Beschäftigung größer sein muss als bei einer Single-Bedarfsgemeinschaft. Daraus ergibt sich ein Anreizproblem, das von einigen Fallmanagern durchaus wahrgenommen wird.

Mehrere Gesprächspartner/innen bekunden Verständnis und Respekt vor dem Lebensentwurf vor allem der älteren Kundinnen mit Migrationshintergrund; zugleich schwingt in diesen Aussagen Ratlosigkeit mit, wie mit dieser Personengruppe zu verfahren sei bzw. ob der gesetzliche „Grundsatz des Forderns“ in diesen Fällen legitim und angemessen sei:

„Und dann sitzt hier die Frau mit 45, 50 Jahren, und die sind ja dann zum Teil schon sehr verbraucht, deutlich vorgealtert, können nicht richtig die Sprache, haben auch nie was gelernt, waren vielleicht zu Hause vier Jahre auf der Schule. Ihre Bestrebung war, heiraten, Kinder kriegen, sich um die Familie kümmern, den ganzen inneren Kreis zusammenzuhalten. Da kommt irgendeine deutsche Behörde und sagt ‚Gute Frau, dass ist ja alles schön und gut, aber nun gehst du mal arbeiten. Erst machst du mal einen Sprachkurs und jetzt verlässt du dein Haus‘... Dann bricht .. ihre Welt zusammen. ‚Wie, ich soll jetzt plötzlich arbeiten gehen? Ich habe doch Kinder und bin doch jetzt schon 50 Jahre alt.‘“ (09-5-FM_Ü25)

„Aber erst seit SGB II ist es ja so, dass wir die ganze Familie aktivieren. Und da kommt es natürlich verstärkt zum Tragen, dass insbesondere türkische Frauen ... mit erwachsenen Kindern, die immer .. Hausfrau und Mutter waren, das natürlich auch aus der Tradition heraus weiter bleiben sollen. Die damit zu konfrontieren: ... du musst dich zur Verfügung stellen, für eine Vollzeitbeschäftigung, weil du hast keinen Grund es nicht zu tun. Das macht erhebliche Probleme in der Kommunikation...“ (12-1-GF-TL_Ü25)

„Und da haben es teilweise die muslimischen Frauen auch schwer. Wir haben dann Leute aufgefordert, eine 58 jährige muslimische Frau, die kein Wort Deutsch spricht und die soll jetzt plötzlich ein Bewerberprofil ausfüllen und Eigenbemühungen zeigen. Die soll sich 5 Mal im Monat irgendwo bewerben. Die Frau hat sicherlich bis heute noch nicht verstanden, warum wir das von ihr wollen.“ (11-5-TL_MI)

„Wir haben ja auch die, die seit 30 Jahren hier leben und über ihren Mann plötzlich in eine Bedarfsgemeinschaft kommen. Ich hatte mal so eine in einer Informationsveranstaltung, die hat dann über ihren Sohn übersetzen lassen. So nach dem Motto: Spinnt ihr? Ihr habt euch 30Jahre nicht um meine Integration gekümmert. Was kommt ihr jetzt an? Da dachte ich: Irgendwie hat sie recht.“ (10-5-GF-MB)

Die Zuschreibung traditionaler Rollenmodelle auf einzelne Herkunftsgruppen ist uneinheitlich. Zwar dominiert die Zuschreibung „türkisch“ oder „muslimisch“, doch einige Gesprächspartner beziehen Osteuropäer in diese Problematik ein oder sehen sogar bei dieser Gruppe den Schwerpunkt.

„Das Familienoberhaupt bestimmt wo es hingehet und nicht anders. Das ist schon ausgeprägt, teilweise bei den osteuropäischen Ländern und im Besonderen was den Süden anbetrifft, so türkische Herkunft.“ 04-1-TL_MI)

„Wobei das auch unterschiedlich ist – bei den Russlanddeutschen ist .. beispielsweise die Frau für den Haushalt zuständig und bei den Türken sagen

die schon, Frau geh arbeiten. Also das ist sehr verschieden zwischen den Nationalitäten.“ (07-1-PAP_Ü25)

Die Kundenbefragung hat gezeigt (s. o. Tabelle 3.8, S. 43), dass das Ideal vom männlichen Haupternährer in der Tat bei Aussiedlern und Osteuropäern verbreiteter ist als bei Türken. Unterschiedliche Meinungen – möglicherweise bedingt durch regional unterschiedliche Entwicklungen und Erfahrungen – werden über die Entwicklung bei der jüngeren Generation geäußert:

„Und dann über den Mann – die Möglichkeit habe ich jetzt öfter genutzt, zu sagen: Mensch dann bringen Sie ihre Frau mit. ...wir besprechen das, dass sie die Zeit auch jetzt nutzt bis zum Beispiel der Kinderbetreuungsplatz da ist, mit Kinderbetreuung einen Sprachkurs zu besuchen. Die müsste noch gar nicht formal, weil sie vielleicht ein Kind unter 3 Jahren hat. Aber das nimmt zu, habe ich den Eindruck, selbst auch bei unseren traditionellen Familien, auch türkischer Herkunft.“ (06-1-PAP_Ü25)

Ganz im Gegensatz zur vorstehenden Aussage:

„Auch dieses Selbstbild des Familienoberhauptes klassischer Art wird von den Jugendlichen der dritten Generation wieder viel häufiger gelebt als in der zweiten Generation. Genau das sind die 15 bis 25 Jährigen. Die sind wieder auf ganz klassische, traditionelle Art wieder verwurzelt.“ (09-1-GF-GL)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach den Ergebnissen der Kundenbefragung und der Trägerfallstudien übereinstimmend traditionelle Rollenbilder in Bedarfsgemeinschaften (nicht nur) mit Migrationshintergrund eine massive Barriere gegen die Bemühungen der Grundsicherungsstellen zur Aktivierung, Qualifizierung und Erwerbsintegration darstellen. Diese Rollenbilder sind keineswegs auf die Herkunftsgruppe „Türkei“ beschränkt, sind jedoch bei dieser Gruppe am ausgeprägtesten, wenn es um die Kinderbetreuung geht, und deshalb in der praktischen Arbeit der Grundsicherungsstellen bei dieser Gruppe besonders relevant.

3.5.3 Rechtliche Gesichtspunkte

Das SGB II enthält in § 1 Abs. 1 Nr. 3 eine Selbstverpflichtung der Leistungsträger auf das Prinzip des „gender mainstreaming“. Nach § 8 Abs. 1 SGB III, auf den § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II verweist, sind die Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration auf die Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 GG auszurichten. Es handelt sich dabei nicht um einen subjektiven Leistungsanspruch, sondern um einen Gestaltungsauftrag (Eicher in Spellbring/Eicher, SGB II, § 16 Rn. 49). Den Leistungsträgern obliegt eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Implementierung von Mechanismen, die bestehenden Benachteiligungen bei der Erlangung einer gleichberechtigten Position am Arbeitsmarkt entgegenwirken und die bestehende geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes aufweichen (Lauer in Mutschler u.a., SGB III, § 8 Rn. 24 ff.). Die Zielsetzung entspricht den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU (2003/578/EG) und dem europarechtlichen Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts in Hinblick auf den Zugang zu Berufsberatung, Be-

rufsausbildung, berufliche Weiterbildung und Umschulung einschließlich praktischer Berufserfahrung (Art. 14 Abs. 1 b) der Richtlinie 2006/54/EG v. 5. Juli 2006).

Die gezielte Förderung der Überwindung von familiären Rollenbindungen und die Entwicklung des Vertrauens in die eigene Fähigkeit zur Erwerbsarbeit, sind Bestandteil des verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Gestaltungsauftrags in der Arbeitsmarktförderung (so auch Münder in LPK-SGB II, § 1 Rn. 7). Aus dem Fördergebot des § 8 SGB III kann sich mithin durchaus ein Fördergebot ergeben, welches allerdings nur bei kultursensiblen Angeboten Erfolg versprechend sein kann, wie Beispiele aus den Trägerstudien belegen.

Ergänzend ist auch das Diskriminierungsverbot wegen der ethnischen Herkunft des § 33c SGB I zu beachten. Der Diskriminierungsbegriff bestimmt sich dabei nach dem Recht der EG, da mit der Einführung des § 33c SGB I die Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG) für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Sozialleistungen umgesetzt werden sollte (BT-Drs. 15/4538, S. 25). Erfasst werden – anders als nach der derzeitigen Auslegung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots in Art. 3 Abs. 3 GG (BVerfGE 75, S. 40, 70; Starck in: Mangold/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rn. 209) – zweifelsfrei auch mittelbare Diskriminierungen, die sich u.a. ergeben, wenn Migrantinnen statistisch gesehen in geringerem Umfang an Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration beteiligt werden oder in geringerem Maße als andere Gruppen die erforderliche Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt erhalten. Die mittelbare Diskriminierung erfasst nicht nur den Umfang, sondern auch die Qualität der Arbeitsmarktintegration; wenn sich die Integrationsmaßnahmen für Migrantinnen im Gegensatz zu anderen Arbeitssuchenden nur auf wenige, dazu minderwertige Sektoren des Arbeitsmarkts richten, kann auch darin eine Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft und zusätzlich des Geschlechts liegen.

Die europäische Antirassismusrichtlinie verpflichtet nicht nur zur Vermeidung von Diskriminierung bei Einzelfallentscheidungen, sondern auch zu einer aktiven Gleichbehandlungspolitik. Öffentliche Institutionen haben den spezifischen Auftrag, dem gesamtgesellschaftlich bestehenden Nachholbedarf (Nickel, NJW 2001, 2668, 2672) durch wirksame Maßnahmen zum Schutz vor Ausgrenzung Rechnung zu tragen.

Im Regelungsbereich des SGB II treten hier ungelöste Widersprüche zwischen der Zielsetzung der Frauenförderung, gerade auch für die bislang benachteiligte Gruppe der Migrantinnen, und der individuellen Verpflichtung zur Aufnahme jeder Erwerbsarbeit (§ 3 Abs. 1 Satz 3, § 10 Abs. 1 SGB II) zu Tage. Unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Integration von Migrantinnen wäre eine deutlichere Verankerung des Gesichtspunktes der Nachhaltigkeit zweckmäßig.

Besonderes Augenmerk ist auf Migrantinnen der ersten Generation mit Familienpflichten zu richten. Neu zugewanderte Mütter verfügen teilweise über geringe deutsche Sprachkenntnisse. Treten Schwierigkeiten bei der Versorgung der Kinder hinzu, geraten diese Kundinnen besonders leicht aus dem Blickfeld. Die Zielsetzung Arbeitsmarktintegration wird bei Müttern zurückgestellt, solange die Kinder klein sind oder ein Sprachkurs besucht wird. Durch längere Zeiten beruflicher Inaktivität gehen jedoch eventuell vorhandene berufliche Kompetenzen verloren und es erfolgt ein Rückzug in

den häuslichen Bereich. Allein die Teilnahme an einem Sprachkurs genügt nicht, um den Dequalifizierungsprozess und den Rückzug aus öffentlichen Bereichen aufzuhalten. Die Leistungsträger können durch Maßnahmen, die als bald nach einer Begründung des gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland erfolgen, die Herausbildung oder Verfestigung von traditionellen Rollenbildern wesentlich beeinflussen. Maßnahmen im Bereich des ersten Arbeitsmarktes, Praktika, *Training-on-the-Job*, berufliche Anpassungslehrgänge und auch Arbeitsgelegenheiten in geeigneten Einrichtungen bewirken sowohl eine Beschleunigung des Spracherwerbs als auch den Erhalt oder den Aufbau einer positiven Erwerbsaspiration.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch bei Kindern unter drei Jahren durch den Einsatz von Tagesmüttern möglich. Nach § 23 SGB VIII sind die Kosten bei geringem Einkommen von der öffentlichen Jugendhilfe zu übernehmen, wenn die Betreuung erforderlich ist. Umstritten ist allerdings, ob Mütter der Betreuung ihres Kindes Vorrang vor der eigenen Berufstätigkeit oder Ausbildung einzuräumen haben (siehe Klinger in Kunkel, SGB VIII, § 23 Rn. 14b). Für Personen im Leistungsbezug sollte sich angesichts der persönlichen und gesellschaftlichen Bedeutung einer eigenständigen Existenzsicherung grundsätzlich nicht stellen. Mütter mit Migrationshintergrund erbringen durch ihre Beteiligung an Maßnahmen zugleich eine wesentliche Integrationsleistungen, die auch der Förderung des Kindes zu Gute kommt.

Bei bestimmten Migrant/innengruppen besteht gegenüber Tagesmüttern sogar eine höhere Akzeptanz als gegenüber öffentlichen Institutionen, Voraussetzung ist aber eine Übereinstimmung des kulturellen Umfelds der Tagesmutter mit dem der Mutter. Das Angebot an Tagesplätzen bei Müttern mit vergleichbarem Migrationshintergrund könnte gleichzeitig durch Weiterbildungsmaßnahmen der Leistungsträger zur Qualifizierung von Betreuungspersonen erhöht werden und so in doppelter Weise auf die Beendigung oder Reduzierung von Leistungsbezügen hingearbeitet werden. Viele Jugendhilfeträger bieten entsprechende Lehrgänge an, so dass auf diese Ressourcen bei entsprechender Kooperation zurückgegriffen werden könnte.

3.6 Verfügbarkeit

3.6.1 Religiös bedingte Einschränkungen und Kleidungs Vorschriften

Eine allgemeine Aussage zur Beachtung religiöser Gebote auch in der Arbeit wurde bereits oben vorgestellt und kommentiert (Tabelle 3.8, S. 43). Ob das religiöse Bekenntnis eine Barriere für die Aufnahme einer Beschäftigung darstellt, wurde in der *Kundenbefragung* in einem Aspekt weiter vertieft. So wurde gefragt, ob aus religiösen Gründen eine bestimmte Kleidung oder Tracht getragen wird, und ob sich die Befragten vorstellen könnten, diese Kleidung abzulegen, wenn es für die Arbeit erforderlich sein sollte. Diese Frage zielt auf Äußerlichkeiten (und nicht etwa auf die Intensität eines religiösen Bekenntnisses), aber damit auch auf eventuelle unmittelbare Fremdheit innerhalb einer Arbeitsgruppe oder in Kundenbeziehungen, noch bevor eine sprachliche Verständigung einsetzt.

Tabelle 3.9: Bestimmte Kleidung aus religiösen Gründen, nach Herkunft und Geschlecht

	Türkei	ehem. südeur. Anw.-länder	Aussied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%
<i>alle</i>					
Nein	88,6	97,2	98,9	98,4	93,2
Ja, nicht während der Arbeit	2,8*	–	0,8*	0,3*	4,9*
Ja, auch während der Arbeit	8,5	–	–	1,3*	1,9*
<i>Männer</i>					
Nein	96,5	99,3	99,0	99,9	96,8
Ja, nicht während der Arbeit	1,9*	–	–	–	2,7*
Ja, auch während der Arbeit	–	–	–	–	–
<i>Frauen</i>					
Nein	81,3	95,4	98,7	97,8	88,5
Ja, nicht während der Arbeit	3,7*	–	0,7*	0,3*	7,7*
Ja, auch während der Arbeit	15,0	–	–	–	3,8*

Anmerkung: Zugrunde liegt die Frage: Tragen Sie aus religiösen Gründen eine bestimmte Kleidung? Personen, die mit „ja“ oder „weiß nicht“ antworteten, wurde die Frage gestellt: Würden Sie sich anders kleiden, wenn es für eine Arbeit von Ihnen verlangt würde?. Dargestellt ist der Anteil der Personen, die die erste Frage verneinten sowie die Anteile von Personen, die die zweite Frage bejahten (einschließlich „weiß nicht“) bzw. verneinten. * < 30 Fälle; – < 5 Fälle.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Erwartungsgemäß wird am häufigsten von Türken sowie von Personen aus der „übrigen Welt“ (von denen etwa ein Drittel aus dem nahen und mittleren Osten stammt) aus religiösen Gründen eine bestimmte Kleidung getragen, und es überrascht nicht, dass der Anteil unter den Frauen bei beiden Herkunftsgruppen deutlich höher ist, da es sich hier in der Hauptsache um das von Frauen getragene Kopftuch handeln dürfte³¹ (vgl. Tabelle 3.9). Aber immerhin etwa 80 Prozent der Leistungsbezieherinnen mit türkischem Migrationshintergrund gaben an, keine spezifische Kleidung aus religiösen Gründen zu tragen; unter den Frauen aus der „übrigen Welt“ waren es fast 90 Prozent, und unter den übrigen Herkunftsgruppen sind es sowohl bei Männern und Frauen stets mindestens 95 Prozent und damit praktisch alle. Nur unter einer Minderheit von türkischen Frauen ist also eine entsprechende Barriere zu verzeichnen, von der unterstellt werden kann, dass hier das Kopftuch gemeint ist. Allerdings gab die überwiegende Mehrheit dieser türkischen Frauen an, sich auch dann nicht anders kleiden zu wollen, wenn dieses Voraussetzung für die Aufnahme einer Arbeit wäre (15 Prozent aller türkischen Frauen im SGB II).

In den Gesprächen bei den Grundsicherungsstellen im Rahmen der *Trägerfallstudien* werden die Bekleidungsfragen eher zurückhaltend angesprochen, teilweise auch ausdrücklich von Aktivierungsstrategien ausgeklammert:

³¹ Es wurde bei der Kundenbefragung darauf verzichtet, die Frage nach dem Kopftuch direkt zu stellen, da befürchtet wurde, dass dieses als diskriminierend empfunden werden könnte.

„Wenn die Frau aufgrund ihrer Religion ihr Kopftuch tragen will, dann ist es weder meine Aufgabe noch mein Recht ihr das wegzumanagen wie auch immer.“ (09-5-F;_Ü25)

Offensiver wird die Bekleidungsfrage angesprochen von Integrationsfachkräften, die selbst Migrationshintergrund haben und sich deshalb vor Diskriminierungsvorwürfen sicherer fühlen können:

„Wenn Sie eine Frau vor sich haben mit Kopftuch, ... der muss ich sagen, dass ihr größtes Vermittlungshemmnis ihre Bekleidung ist, genauso wie einem langbärtigen Muslim mit so einer breiten Hose, der übrigens perfekt Deutsch sprach. Dem habe ich gesagt, dass ich nicht glaube, dass ein deutscher Arbeitgeber ihn nimmt, wenn er an seiner Kleidung und an seinem Bart nichts ändert.“ (15-2-PAP_Ü25, mit eigenem Migrationshintergrund)

„Also auch den Rahmen zu sprengen, oder auch zu sagen, Sie konnten in Ihrem kurdischen Dorf so leben, das war ganz O.K., aber jetzt sind sie mal hier im Hilfebezug und auch Sie müssen sich verändern. Also Sie können nicht nur Verständnis von der deutschen Seite verlangen, Sie sind im SGB II-Bezug und SGB II sagt ganz klar, jeder Hilfeempfänger muss im Rahmen seiner Möglichkeit einer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Oder muss zum Einkommen etwas beitragen.“ (01-6-PAP_Ü25, mit eigenem Migrationshintergrund)

„...es ist nur witzig, wenn ich Familien, also Ehepartner, Ehepaare hier hab‘ wo dann der Mann sagt, wie soll denn meine Frau arbeiten gehen, wo ich dann sag‘, ich bin auch eine Frau, ich geh‘ auch arbeiten. Und ist nichts Schlimmes dabei, ja und ich würd‘ mich jetzt nicht als eine Frau sehen, die ihre Familie vernachlässigt hat...“ (01-6-PAP_Ü25, mit eigenem Migrationshintergrund)

3.6.2 Konzessionsbereitschaft

In der neueren arbeitsmarktpolitischen Diskussion wird insbesondere bei Langzeitarbeitslosen die Konzessionsbereitschaft als Erklärung für die Beendigung der Arbeitslosigkeit ins Spiel gebracht (vgl. z.B. Bender et al. 2007). Eine hohe Konzessionsbereitschaft erweitert das Spektrum von Jobangeboten, allerdings kann eine hohe Konzessionsbereitschaft auch ein geringes Vertrauen in den Wert des eigenen Humankapitals signalisieren. In der *Kundenbefragung* wurden sieben Dimensionen, in denen Konzessionen gemacht werden können, erfragt; zwei davon beziehen sich auf das Einkommen (Arbeiten zu Niedriglohn; Arbeitsaufnahme trotz Einkommensrückgang – vgl. Tabelle 3.10).

In den meisten Dimensionen ist die Konzessionsbereitschaft der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund niedriger als die der ALG II-Empfänger/innen ohne Migrationshintergrund. Eine Ausnahme stellt die Bereitschaft zum Umzug dar, die bei Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund durchgängig für alle Herkunftsgruppen stärker ausgeprägt ist.

Tabelle 3.10: Konzessionsbereitschaft, nach Herkunftsgruppen

	eHb ohne MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aus- sied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
Konzessionsbereitschaft	in %	in %	in %	in %	in %	in %
<i>alle</i>						
langer Weg	50,8	48,2	48,1	42,5	39,6	48,7
Arbeitszeit	69,7	59,2	68,1	63,7	50,3	77,6
Arbeitsbedingungen	74,9	53,4	72,8	67,3	52,1	67,5
Umzug	35,1	38,1	46,7	37,3	37,8	47,0
niedriges Einkommen	63,6	61,3	67,9	65,9	58,0	69,1
Einkommensrückgang	62,4	56,5	51,2	54,1	51,7	64,5
externe Kinderbetreuung	74,7	24,8	45,5	54,7	61,2	39,8
<i>Männer</i>						
langer Weg	58,2	65,6	55,6	52,7	50,1	57,7
Arbeitszeit	79,8	83,0	80,3	78,9	65,9	85,4
Arbeitsbedingungen	77,2	64,5	78,9	73,3	68,8	75,8
Umzug	39,1	44,5	54,7	46,4	54,5	48,9
niedriges Einkommen	57,3	61,9	57,2	55,7	59,6	61,6
Einkommensrückgang	64,6	59,3	48,4	49,5	53,6	66,9
externe Kinderbetreuung	67,4	18,7	25,1	51,5	47,2	44,2
<i>Frauen</i>						
langer Weg	43,3	30,2	39,5	30,5	35,1	32,0
Arbeitszeit	59,6	35,8	53,9	46,0	43,9	62,4
Arbeitsbedingungen	72,5	42,6	65,6	60,3	45,1	52,0
Umzug	31,0	31,7	37,4	26,7	30,8	43,5
niedriges Einkommen	69,9	60,8	80,4	78,1	57,3	84,0
Einkommensrückgang	59,8	52,2	55,2	59,9	50,7	58,0
externe Kinderbetreuung	77,7	29,4	59,9	58,2	65,2	32,2

Anmerkung: Frage: „Sagen Sie mir bitte, ob Sie folgende Zugeständnisse auf jeden Fall, eventuell, wahrscheinlich nicht oder auf keinen Fall machen würden: (1) einem langen Weg zur Arbeit, das heißt: über 1,5 Std. für die einfache Strecke, (2) ungünstigen oder wechselnden Arbeitszeiten, also abends, nachts, am Wochenende, (3) unangenehmen Arbeitsbedingungen, wie z.B. Lärm, Schmutz, (4) einem Wechsel des Wohnortes, (5) niedrigem Einkommen, also weniger als 8 / 6 (alte/neue Bundesländer) Euro pro Stunde, (6) einem niedrigeren Einkommen als bei Ihrer letzten Tätigkeit, (7) die Betreuung Ihrer Kinder anderen Personen oder einer Einrichtung zu überlassen.“ Dargestellt ist der Anteil der Personen, die entweder „auf jeden Fall“ oder „eventuell“ antworteten; Differenz zu 100: „wahrscheinlich nicht“ und „auf keinen Fall“.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Für Leistungsbezieher mit und ohne Migrationshintergrund gilt gleichermaßen, dass die Konzessionsbereitschaft der Frauen teilweise deutlich niedriger ist. Dies gilt besonders ausgeprägt für die Bereitschaft, auch bei einem „langen Arbeitsweg“ oder zu „ungünstigen Arbeitszeiten“ zu arbeiten. Darin drückt sich die stärkere Einbindung der Frauen in hauswirtschaftliche Tätigkeiten aus. Auf der anderen Seite ist aber die Bereitschaft von Frauen, für eine Erwerbstätigkeit die Betreuung von Kindern externen Einrichtungen zu überlassen (z.B. Kindertagesstätten, Tagesmütter), höher als die von Männern; auch dies

gilt für Leistungsbezieher mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen.³² Die stärkere Einbindung der Frauen in Hausarbeit schlägt sich auch darin nieder, dass der Einkommensbeitrag der Frauen öfter nur als ergänzend zu einem Haupteinkommen angesehen wird. Denn die Bereitschaft der Frauen, zu Niedriglohn zu arbeiten (und Einkommensrückgänge in Kauf zu nehmen), ist stärker verbreitet als bei Männern; auch dies gilt wieder für ALG II-Bezieher mit und ohne Migrationshintergrund.

Betrachtet man einzelne Herkunftsgruppen, dann fällt vor allem die Geschlechterdifferenz bei Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund auf. Unter türkischen Männern ist die Konzessionsbereitschaft in beinahe allen Dimensionen stärker ausgeprägt als unter Männern ohne Migrationshintergrund (und auch stärker als unter Männern anderer Herkunftsgruppen). Unter türkischen Frauen hingegen ist die Konzessionsbereitschaft in fast allen Dimensionen teilweise deutlich schwächer als bei Frauen ohne Migrationshintergrund – und schwächer als bei Frauen aus den übrigen Herkunftsgruppen.³³ Auffällig für Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund ist zudem die nur gering verbreitete Bereitschaft zur externen Kinderbetreuung: Nicht einmal jeder fünfte türkische Mann im SGB II-Leistungsbezug (mit Kindern) gab an, „auf jeden Fall“ oder „eventuell“ die Kinder außerhalb der Familie betreuen zu lassen, wenn sich dadurch eine neue Arbeit ergibt (siehe hierzu auch die Angaben in Tabelle 3.8, S. 43 zur Mutterrolle). Allerdings ist der entsprechende Wert auch bei Männern aus den ehemaligen Anwerbeländern Südeuropas auch sehr niedrig (25,1 Prozent). Unter den Frauen fallen diesbezüglich vor allem türkische Frauen (29,4 Prozent) und Frauen aus der „übrigen Welt“ auf (32,2 Prozent).

3.6.3 Räumliche Mobilität und Mobilitätsbereitschaft

Im diesem Abschnitt soll schließlich ein Blick auf die Voraussetzungen nahregionaler Mobilität geworfen werden (Führerschein, Verfügbarkeit über ein Fahrzeug). Analysen im Untersuchungsfeld 3 des 6c-Forschungsverbundes und im Rahmen der Beschäftigungspakte hatten auf den Stellenwert dieser Ressourcen für die Arbeitsaufnahme hingewiesen (vgl. ZEW et al. 2008, S. 79ff.; Büttner et al. 12.08.2008; siehe auch IAQ et al. 2007, S. 138f.).

Nach den Ergebnissen der *Kundenbefragung* verfügen knapp 60 Prozent der Hilfebefürchtigen ohne Migrationshintergrund über einen Führerschein, und wiederum etwa zwei Drittel davon verfügen außerdem über ein Fahrzeug (hochgerechnet ca. 38 Prozent

³² Eine Ausnahme stellen hier lediglich ALG II-Empfänger aus der „übrigen Welt“ dar, wo die Bereitschaft zur externen Kinderbetreuung unter Männern stärker verbreitet ist als unter Frauen.

³³ Die Ausnahme bei Frauen ohne Migrationshintergrund ist die Bereitschaft zum Umzug, die 31,7 Prozent der türkischen Frauen und 31,0 Prozent der Frauen ohne Migrationshintergrund angaben. Ebenfalls geringfügig schwächer ist die Bereitschaft zum Umzug unter Aussiedlerinnen und Frauen aus Osteuropa/GUS. Ein weiterer Punkt, in dem die türkischen Frauen mit ihrer Konzessionsbereitschaft nicht an letzter Stelle stehen, ist die Bereitschaft zum Einkommensrückgang, die unter Frauen aus Osteuropa/GUS noch schwächer verbreitet ist. Allerdings sind die Unterschiede nicht sehr groß (türkische Frauen: 52,2 Prozent; Frauen aus Osteuropa/GUS: 50,7 Prozent).

aller Leistungsbezieher/innen ohne Migrationshintergrund).³⁴ Für diese Personen dürften keine nennenswerten Barrieren in der (nah-)regionalen Mobilität für eine Arbeitsaufnahme bestehen. Bei den Leistungsbezieher/innen ohne Migrationshintergrund gibt es diesbezüglich kaum Unterschiede zwischen Männern und Frauen. Festzuhalten ist allerdings, dass mehr Frauen als Männer einen Führerschein, aber kein Fahrzeug haben (23,4 gegenüber 20,2 Prozent aller Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund).³⁵

Tabelle 3.11: Führerschein und Verfügbarkeit eines Fahrzeuges, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aus- sied- ler/inn en	MOE / GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%
<i>alle</i>						
ohne Führerschein	40,5	44,0	49,5	42,4	48,6	47,0
mit Führerschein, ohne Fahrzeug	21,8	21,4	18,0	20,7	19,8	17,5
Führerschein und Fahrzeug	37,7	34,6	32,5	37,0	31,6	35,5
<i>Männer</i>						
ohne Führerschein	40,8	29,5	37,2	27,4	33,5	31,2
mit Führerschein, ohne Fahrzeug	20,2	24,8	19,7*	26,7	17,7	24,9
Führerschein und Fahrzeug	39,0	45,7	43,2	45,9	48,8	43,9
<i>Frauen</i>						
ohne Führerschein	40,2	57,5	60,7	60,4	54,9	66,8
mit Führerschein, ohne Fahrzeug	23,4	18,4	16,4*	13,4	20,7	8,2
Führerschein und Fahrzeug	36,5	24,2	22,7	26,2	24,4	25,0

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen, * < 30 Fälle.

Bei den Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund ist der Anteil ohne Führerschein bei den Männern teilweise deutlich niedriger als bei den Einheimischen, bei den Frauen stets erheblich höher. Zwei Drittel der Frauen aus der „übrigen Welt“ haben keinen Führerschein, aber auch ca. 60 Prozent der Aussiedler-Frauen und Frauen aus ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern. Wenn ein Führerschein erworben wurde, dann können Frauen mit Migrationshintergrund meist häufiger auf ein Fahrzeug zugreifen als Männer mit Migrationshintergrund oder bei Deutschen ohne Migrationshintergrund. Beispielsweise verfügen drei Viertel der türkischen Frauen mit Führerschein auch über ein Fahrzeug (76,0 Prozent; 18,4 bezogen auf 24,2), aber nur reichlich die Hälfte der türkischen Männer (54,3 Prozent). Mit Ausnahme der Leistungsbezieher/innen aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich der GUS liegt also bei Migrantinnen im SGB II-Leistungsbezug der Führerschein weniger „auf Vorrat“ vor als bei Männern oder Leis-

³⁴ Der Anteil der Führerscheinbesitzer/innen unter den Leistungsbezieher/innen entspricht dem Ergebnis aus der Auswertung der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) im Rahmen dieses Projektes. Der Anteil derer, die auch ein Fahrzeug zur Verfügung haben, liegt in der QS I etwas höher. Diese Abweichung hängt wahrscheinlich mit den etwas abweichenden Antwortmöglichkeiten für die Befragten der QS I zusammen. In der QS I wurde die Häufigkeit der Verfügbarkeit eines Fahrzeugs als Fahrer/in auf einer vierstufigen Ordinalskala von „jederzeit“ bis „gar nicht“ abgefragt (vgl. IAQ et al. 2007a, S. 137f), während in der Kundenbefragung nur die Antwortmöglichkeiten „ja“ und „nein“ gegeben waren.

³⁵ In der Tendenz ähnliche Ergebnisse ergaben sich auf Grundlage der Querschnittsbefragung, vgl. IAQ et al. 2007, S. 138ff., allerdings ist die hier vorgenommene Aufteilung nach Herkunftsgruppen detaillierter.

tungsbeziehern ohne Migrationshintergrund. Umgekehrt bedeutet das, dass die Mobilität der Männer mit Migrationshintergrund sich durch die zusätzliche Verfügbarkeit über ein Fahrzeug stärker verbessern lässt als bei Frauen, weil bei Frauen die Voraussetzung für das Führen eines Fahrzeuges seltener besteht.

Ergebnisse der Kundenbefragung bezüglich der *Mobilitätsbereitschaft* wurden oben bereits im Kontext der Konzessionsbereitschaft kurz vorgestellt und finden sich in Tabelle 3.10 (S. 53). Die bekundete Bereitschaft, einen Arbeitsweg von mehr als 1,5 Std. für die einfache Strecke in Kauf zu nehmen, ist nur bei türkischen Männern im Hilfebezug höher als bei Männern ohne Migrationshintergrund; die bekundete Bereitschaft zu einem Umzug dagegen ist bei Männern aller Herkunftsgruppen größer als bei einheimischen Männern, jedoch nur bei südeuropäischen Frauen größer als bei einheimischen Frauen.

Im Rahmen der *Trägerfallstudien* waren äußerst heterogene Einschätzung zur räumlichen Mobilitätsbereitschaft festzustellen, die teilweise eher durch regionale Gegebenheiten als durch „Eigenschaften“ der Herkunftsgruppen geprägt zu sein scheinen. Manche Gesprächspartner betonen, dass die Bereitschaft zur räumlichen Mobilität bei Einheimischen und Migranten gleichermaßen sehr begrenzt sei („*Die Welt bricht eigentlich schon an den Stadtgrenzen zusammen.*“ – 14-3-BL-MI-TL-MI+MB), während einige Gesprächspartner in ländlichen Räumen eher die Unmöglichkeit der Mobilität betonen, die bei fehlender ÖPNV-Infrastruktur und fehlenden Führerscheinen und Kraftfahrzeugen alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gleichermaßen betraf. Einige sehen stärkere familiäre Bindungen der Kunden mit Migrationshintergrund als Ursache einer geringeren Mobilitätsbereitschaft, während andere die Existenz von „Stützpunkten“ erweiterter familialer Netzwerke in anderen Städten als Erklärung für eine beobachtete höhere Umzugsbereitschaft in Einzelfällen heranziehen. Mehrfach wurde die Mobilitätsbereitschaft von Migranten im SGB II im Vergleich zu Einheimischen als höher eingeschätzt; unter Verweis auf die oben erörterten Rollenmuster wird allerdings eine Einschränkung dieser Aussagen auf Männer vorgenommen – durchaus im Einklang mit den Ergebnissen der Kundenbefragung. Hohe Umzugsbereitschaft wird vor allem Männern aus dem GUS-Raum zugeschrieben, während andererseits gerade bei dieser Gruppe Wohn- und Arbeitsort eng beieinander liegen müssen. Von einigen Gesprächspartner/innen wird die höhere Führerscheinquote der männlichen Migranten thematisiert:

„Wobei ich sagen wurde, dass Migranten flexibler sind, weil sie meistens einen Führerschein haben. Das spielt auch mit eine Rolle. Die sind mobiler und gehen weiter. Da finde ich, sind Deutsche ganz schwierig. Also die haben meistens keinen Führerschein, dann ist es für sie schon indiskutabel irgendwo hinzukommen und die sind nicht besonders flexibel.“ (15-5-AGV)

3.7 Soziale Stabilisierung

3.7.1 Suchtprobleme

Ähnlich uneinheitlich wie die Einschätzungen zur räumlichen Mobilität wird bei den *Trägerfallstudien* die Frage nach *Suchtproblematiken* beantwortet. Während manche

Gesprächspartner einen Unterschied zwischen Einheimischen und Migranten in dieser Hinsicht verneinen oder die Problematik bei den Einheimischen als gravierender bezeichnen, betonen andere die Alkoholprobleme insbesondere älterer Männer russischer Herkunft oder eine ausgeprägte Drogenszene unter männlichen Jugendlichen aus den GUS-Staaten. Während die einen die türkische Community durch ihre Religion vor Alkohol und Drogen eher geschützt wännen, sehen andere gerade bei männlichen Türken eine Häufigkeit von Drogen- und Alkoholabhängigkeit und eine große Hemmschwelle (wie auch bei Osteuropäern), sich diesem Problem zu stellen.

Die Beliebtheit der Aussagen zu diesem Thema vermittelt den Eindruck, dass es in der Betreuung durch die Grundsicherungsstellen nicht zu einer zuverlässigen Abklärung derartiger Problematiken kommt. Diese Einschätzung wird auch nahegelegt durch Auswertungen der Kundenbefragung, die im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel vorgenommen wurden (vgl. (ZEW; IAQ; TNS Emnid 2007): Einerseits deuten Personen mit Migrationshintergrund in der Kundenbefragung häufiger Suchtprobleme an (ebenda, S. 158), andererseits sind die Thematisierungs- und Interventionsquoten seitens der Grundsicherungsstellen bei diesen Problemen generell sehr niedrig (ebenda, S. 167f.)

3.7.2 Verschuldung

Die Verbreitung von Verschuldungsproblemen bei Kund/innen mit Migrationshintergrund – im Vergleich zu einheimischen Kund/innen – wird von einem Teil unserer Gesprächspartner/innen bei den *Trägerfallstudien* als gleich, von einem größeren Teil jedoch geringer und in keinem einzigen Fall als generell gravierender eingeschätzt.³⁶ Von einigen Gesprächspartnern wird hervorgehoben, dass Migrant/innenhaushalte – teilweise schon allein aufgrund von Größenvorteilen – sparsamer wirtschaften und das Konsumverhalten von Jugendlichen besser kontrollieren würden. Hinsichtlich der Ursachen von Verschuldung wird hervorgehoben, dass diese bei Migranten aus dem türkischen und arabischen Raum häufiger aus missglückten – und oft aus von vornherein aussichtslosen – Existenzgründungen stammten. Eine Fallmanagerin (10-3-FM_Ü25) hebt hervor, dass es sich vor allem um Steuerschulden handele, die aus Unkenntnis der Vorschriften bei Existenzgründungen aufgehäuft würden. Andere Gesprächspartner berichten, es handele sich häufig um Schulden innerhalb des erweiterten Familienverbundes, was einerseits die Betroffenen eher in die Lage versetze, das Problem selbst zu regeln, was aber andererseits auch eine Situation schaffe, die mit den klassischen Interventionsmöglichkeiten der Schuldnerberatung nicht bearbeitet werden könne.

3.7.3 Soziale Netzwerke

Befragt nach Stärken, die die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auszeichnen, werden im Rahmen der *Trägerfallstudien* häufig der Zusammenhalt in den Familien und die darüber hinausgehenden sozialen Netzwerke benannt. Sofern dieses Thema angesprochen wird, gehen unsere Gesprächspartner ganz überwiegend davon aus, dass die soziale

³⁶ Diese Einschätzung befindet sich weitgehend in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der IAB-Querschnittsbefragung – vgl. IAQ et al. 2007: 121)

Einbindung der Kunden mit Migrationshintergrund im Durchschnitt enger sei als bei den Einheimischen.

„Ich glaube, dass soziale Netzwerke teilweise besser funktionieren als die der Deutschen.“ (04-2-PAP_Ü25)

„Also der Familienverbund ist oft sehr viel stärker. ... Das heißt, man kümmert sich dann auch um die Probleme des anderen oder versucht zu helfen.“ (09-4-TL_MI+LS)

„Migranten sind in der Regel nicht derart isoliert.“ (05-3-FM+Sonder)

Diese Aussagen korrespondieren mit den Ergebnisse der IAB-Querschnittsbefragung im Rahmen dieses Projektes: Migrantinnen und Migranten sind stärker in soziale Netzwerke eingebunden und fühlen sich stärker gesellschaftlich integriert (vgl. IAQ et al. 2007a, S. 109f). Allerdings kann die Unterstützung innerhalb der Familie auch zu Konflikten mit den Regeln der Grundsicherung führen:

„Da ist es selbstverständlich, dass der Eine sich von dem Anderen etwas leiht. Das haben wir sehr oft hier. Und die sehen das dann auch nicht ein, dass ich das anrechnen muss.“ (05-5-LS)

3.7.4 Psychische Befindlichkeiten

Insgesamt werden von unseren Gesprächspartner im Rahmen der *Trägerfallstudien* die Kunden mit Migrationshintergrund als seltener psychisch auffällig wahrgenommen als die Einheimischen, was auf die dichten sozialen Netze zurückgeführt wird. Einige Gesprächspartner vermuten jedoch aus genau dem gleichen Grunde, der stärkeren sozialen Kontrolle in den Familiennetzwerken, eine hohe Dunkelziffer:

„...gerade wenn es um die Migranten geht, da ist noch mal eine Hemmschwelle da, über psychische Dinge zu sprechen.“ (06-6-PAP_Ü25)

„Der Bedarf [an psychisch-sozialer Betreuung] ist glaube ich höher als das was gefordert und angenommen wird. Ich glaube, dass da noch mehr der Mantel des Schweigens drüber gedeckt wird. ... Das hat sehr viel mit Stolz zu tun.“ (10-3-FM_Ü25)

„Bei den Männern, den älteren Männern aus Russland habe ich oft das Gefühl, dass die psychisch sehr leiden unter der Situation, die sie hier haben.“ (10-3-FM_Ü25)

Diese Einschätzung dürfte zutreffen, denn nach aus der Kundenbefragung wurden im Rahmen der Experimentierklausel-Evaluation ermittelt, dass Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund in der anonymen Telefonbefragung überdurchschnittlich oft psychische Probleme andeuten (ZEW; IAQ; TNS Emnid 2007 S. 158). Auch die Auswertungen der IAB-Querschnittsbefragung haben gezeigt, dass Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund häufiger mindestens manchmal wegen seelischer oder emotionaler Probleme beeinträchtigt waren (IAQ et al. 2007a, S. 157f).

Herkunftsgruppen, die in diesem Zusammenhang bei den Trägerfallstudien ausdrücklich angesprochen werden, sind Personen aus den GUS-Ländern, Türken, sowie traumatisierte Kriegsflüchtlinge aus dem Balkan und dem Nahen Osten.

3.8 Jugendliche mit Migrationshintergrund

In diesem Abschnitt werden die bislang in diesem Kapitel analysierten Zusammenhänge für Jugendliche vertieft. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ist unter den jugendlichen Leistungsbeziehern etwas höher (32,6 Prozent) als unter den Leistungsbeziehern im erwerbsfähigen Alter (28,6 Prozent, siehe oben). Die stärkste Gruppe sind jugendliche Leistungsbezieher aus der „übrigen Welt“;³⁷ unter den jugendlichen Männern sind es die Aussiedler, die nahezu ein Drittel aller männlichen Jugendlichen im SGB II ausmachen (29,0 Prozent). Unter den männlichen jugendlichen *Ausländern* ist der türkische Migrationshintergrund am meisten verbreitet, wobei es auch hier einen starken Unterschied zwischen Männern und Frauen gibt: Zwei Drittel der männlichen jugendlichen Ausländer im SGB II weisen entweder einen türkischen oder einen sonstigen regionalen Herkunftsbezug auf, während sich die regionale Herkunft bei den jugendlichen Frauen im SGB II unter den vier relevanten Gruppen (Türkei, ehemalige südeuropäische Anwerbeländer, Osteuropa/GUS, übrige Welt) relativ gleichmäßig verteilt (siehe Tabelle 3.12).

Tabelle 3.12: Komponenten und Mächtigkeit der Definition des Migrationshintergrundes, nur Jugendliche

Staatsangehörigkeit		eigenes Geburtsland	Geburtsland der Eltern		Familien- sprache nicht Deutsch	Migrations- hintergrund insgesamt
		%			%	%
nicht Deutsch	17,9	A	11,5	A ⁺	11,5	
				D ⁺⁺	>0,0 [*]	
		D	6,4	A ⁺	6,0	
				D ⁺⁺	0,3 ^a	
Deutsch	82,1	A	14,0	A ⁺	13,9	
				D ⁺⁺	>0,0 [*]	
		D	68,1	A ⁺	11,0	
				D ⁺⁺	57,2	
Summe	100,0	100,0			99,9	100,0 ¹
						32,6

Anmerkungen: A – Ausland, D – Deutschland; ⁺ – mindestens ein Elternteil im Ausland geboren, ⁺⁺ – beide Eltern in Deutschland geboren, ^a Wert beruht auf weniger als 30 Fällen; ^{*} Wert beruht auf < 30 Fällen und ist maximal 0,05 Prozent; – durch Filterführung von der Frage ausgeschlossen (fehlende Werte); ¹ einschließlich der fehlenden Werte.

Quelle: KUB-BP (WI), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Um die Beschäftigungsfähigkeit jugendlicher Migranten im SGB II-Leistungsbezug einzuschätzen, sind – wie bereits oben – einige Besonderheiten zu beachten. Dies betrifft erstens die Sprachkompetenz sowie zweitens die Tatsache, dass sie – wie Jugend-

³⁷ Bei der „übrigen Welt“ ist ein regionaler Schwerpunkt aus den Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens erkennbar (Libanon, Afghanistan, Irak, Iran). Sie machen etwas mehr als ein Drittel der jugendlichen Leistungsbezieher aus der „übrigen Welt“ aus (nicht in der Tabelle dargestellt).

liche generell – in Ausbildung sein können und deswegen ein nicht vorhandener Berufsabschluss nicht von vornherein ein spezifisches Problem anzeigt. Dies ist erst der Fall, wenn weder ein Abschluss vorliegt noch derzeit eine Ausbildung durchlaufen wird. Drittens hat sich gezeigt, dass die Erwerbsdispositionen der Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund im Durchschnitt durchaus von der Mehrheitsbevölkerung (und Leistungsbezieher ohne Migrationshintergrund) abweichen; daher soll dieser Aspekt für die Jugendlichen hier vertieft werden. Generell ist zu berücksichtigen, dass bei jugendlichen Leistungsbezieher mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern die Fallzahlen so gering sind, dass die hochgerechneten Ergebnisse zurückhaltend zu interpretieren sind.

Tabelle 3.13: Sprachkompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, nach Herkunftsgruppen (nur Jugendliche)

	eHb mit MH		Türkei		ehem. südeur. Anw.-länder		Aussiedler/innen		MOE / GUS		übrige Welt	
	M %	F %	M %	F %	M %	F %	M %	F %	M %	F %	M %	F %
schriftlich	78,5	82,7	71,9	78,5	79,1*	90,5*	73,9	89,9	77,5	74,0	89,2	87,4
mündlich	87,3	91,6	85,3	86,5	100,0*	99,0*	78,5	95,5	93,0	86,6	94,4	94,0

*Dargestellt ist der Anteil der Personen, denen die schriftliche / mündliche Verständigung „sehr leicht“ oder „eher leicht“ fällt. Differenz zu 100: „eher schwer“ und „sehr schwer“. M: Männer, F: Frauen, * < 30 Fälle.*

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Die Sprachkompetenzen der jugendlichen Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund sind sowohl im schriftlichen wie auch im mündlichen Bereich laut Selbsteinschätzung im Durchschnitt in allen betrachteten Herkunftsgruppen sowohl bei Männern als auch bei Frauen besser als bei Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund insgesamt (siehe Tabelle 3.13 und vgl. Tabelle 3.5, S. 33). Auch unter Leistungsbezieher mit einem Migrationshintergrund Mittel- und Osteuropa einschließlich GUS, bei denen insbesondere relativ wenigen Männer der Umgang mit der deutschen Sprache „eher leicht“ oder „sehr leicht“ fällt, sind es, wenn man nur die Jugendlichen dieser Herkunftsgruppe betrachtet, selbst bei der schriftlichen Sprachbeherrschung nun etwa drei Viertel, die sich hier als kompetent einschätzen. Unter den jungen Aussiedlerinnen sind es mit ca. 90 Prozent nahezu alle, denen die schriftliche und mündliche Verständigung leicht fällt. Und selbst unter den jugendlichen Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund – die überproportional häufig in der Familie nicht deutsch sprechen (siehe Tabelle 3.14 – Spalte „Familiensprache nicht deutsch“) – sind es über 70 bzw. 85 Prozent, die sich schriftlich bzw. mündlich auf deutsch „eher leicht“ oder „sehr leicht“ ausdrücken können.

Tabelle 3.14: Arten des Migrationshintergrundes, nach Herkunftsgruppen (nur Jugendliche)

	Ausländer	im Ausland geboren*	Familienspra- che nicht Deutsch**	eHb mit Migra- tionshin- tergrund insg.
<i>alle</i>				
Türkei	28,0	10,6	23,5	20,3
ehem. südeur. Anw.-länder	22,4	9,4	13,9	12,2
Aussiedler/innen	1,0	27,8	20,7	10,6
MOE/GUS	20,5	27,9	21,6	21,4
übrige Welt	28,3	24,3	20,2	25,5
<i>Männer</i>				
Türkei	36,7	10,4	25,2	21,2
ehem. südeur. Anw.-länder	15,6	5,7	8,0	7,8
Aussiedler	1,9	34,9	31,3	29,0
MOE/GUS	15,3	20,4	17,7	17,0
übrige Welt	30,5	28,6	17,8	25,0
<i>Frauen</i>				
Türkei	22,4	10,8	22,3	19,6
ehem. südeur. Anw.-länder	26,7	12,8	18,2	15,5
Aussiedlerinnen	0,3	21,2	13,0	14,3
MOE/GUS	23,8	34,9	24,4	24,8
übrige Welt	26,8	20,2	22,0	25,9

Anmerkungen: *selbst und mindestens ein Elternteil im Ausland geboren, ** mindestens ein Elternteil im Ausland geboren. Mehrfachzuordnungen sind möglich (Ausländer, die im Ausland geboren wurden, werden sowohl in der Spalte für „Ausland“ und „im Ausland geboren“ ausgewiesen).

Quelle: KUB-BP (W1), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Spalte „Familiensprache nicht Deutsch“) – sind es über 70 bzw. 85 Prozent, die sich schriftlich bzw. mündlich auf Deutsch „eher leicht“ oder „sehr leicht“ ausdrücken können.

Altersgemäß sind viele der jugendlichen Leistungsbezieher in Ausbildung. Mit über der Hälfte (57,6 Prozent) sind deutlich mehr jugendliche Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund als Jugendliche ohne Migrationshintergrund in Ausbildung, von denen nur ein Drittel in Ausbildung ist (siehe Tabelle 3.15). Umso erstaunlicher ist der sowohl bei den über 25-Jährigen als auch bei den Jugendlichen festgestellte Befund der sehr verbreiteten Nicht-Existenz von Berufsabschlüssen (unabhängig von der Frage der Anerkennung): nur etwa jede/r 10. jugendliche Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund verfügt über einen Berufsabschluss; bei den jugendlichen Leistungsbeziehern ohne Migrationshintergrund ist es mehr als jede/r Vierte. Ein Teil der Erklärung für diese Diskrepanz zwischen der *Häufigkeit in Ausbildung* und der *Seltenheit eines beruflichen Ausbildungsabschlusses* bei jugendlichen Migranten im SGB II-Leistungsbezug liegt in der Struktur der Ausbildungsbeteiligung: Fast jeder dritte jugendliche Leistungsbezieher, der in Ausbildung ist, ist Auszubildender mit dem Ziel eines anerkannten beruflichen Abschlusses (9,1 von 33,3 Prozent), während anteilig nur etwa halb so viel – etwas mehr als jeder sechste – jugendliche Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund dabei ist, einen Berufsabschluss zu erwerben (10,0 von 57,6 Prozent).

Tabelle 3.15: Vorliegen und Anerkennung eines beruflichen Abschlusses sowie Personen „in Ausbildung“ (nur Jugendliche)

	alle Jugendlichen ohne MH	alle Jugendlichen mit MH
ohne Berufsabschluss, nicht in Ausbildung	37,9	31,9
in Schule / Ausbildung	33,3	57,6
darunter		
Schüler mit dem Ziel eines allg. Schulabschlusses	18,9	39,2
Auszubildende mit dem Ziel eines Berufsabschlusses	9,1	10,0
Anderes (Fachschule, FHS/HS)	5,3	8,4
mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss	–	1,8
in Deutschland anerkannter Berufsabschluss	–	0,7*
in Deutschland erworbener Berufsabschluss	28,8	8,1
	100	100

Anmerkung: Dieser Tabelle 3.14 und der Tabelle 3.6 liegen einander ausschließende Teilpopulationen zugrunde (Jugendliche bzw. Personen ab 25 Jahre) * < 30 Fälle.

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Konzentriert man sich darauf, welche jugendlichen Leistungsbezieher überhaupt über einen Berufsabschluss verfügen, dann sind insbesondere junge Aussiedlerinnen sowie türkische Männer und Männer aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern zu nennen (Tabelle 3.16). Die Abschlüsse haben sie ganz überwiegend in Deutschland erworben.³⁸ Besonders hohe Anteile von Jugendlichen ohne Berufsabschluss, die nicht zugleich in Ausbildung sind, gibt es unter türkischen Frauen und unter osteuropäischen Frauen (einschließlich GUS); in beiden Gruppen ist dies nahezu die Hälfte der jugendlichen Leistungsbezieher.

Tabelle 3.16: Berufsabschluss und Ausbildung, nach Herkunft und Geschlecht (nur jugendliche Leistungsbezieher)

	alle jugendl. eHb mit MH		Türkei		ehem. südeur. Anw.-länder		Aussiedler/innen		MOE/GUS		übrige Welt	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
ohne	30,5	33,0	31,0*	48,3	36,8*	33,4*	36,1*	18,2	26,7*	43,1	24,1*	19,5*
in Ausb.	58,9	56,6	55,3	43,3	47,5*	63,5*	55,6	61,5	58,9	44,9	69,2	71,0
m. Beruf ^a	10,6	10,4	15,7*	8,4*	15,7*	3,1*	8,3*	20,3	14,4*	12,0	6,7*	9,5*
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anmerkungen: ^a umfasst im Ausland erworbene und nicht anerkannte sowie anerkannte im Ausland erworbene sowie in Deutschland erworbene Berufsabschlüsse. M: Männer, F: Frauen. Dieser Tabelle 3.16 und der Tabelle 3.6 auf S. 38 liegen einander ausschließende Teilpopulationen zugrunde (Jugendliche bzw. Personen ab 25 Jahre), * < 30 Fälle.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Die erfragten erwerbsrelevanten Dispositionen der jugendlichen Leistungsbezieher sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund weisen in fast allen ausgewiesenen Untergruppen eine höhere (oder mindestens so hohe) Erwerbsorientierung auf wie dies für die Untersuchungspopulation insgesamt (und damit für die über 25-Jährigen) der Fall ist (siehe Tabelle 3.17, vgl. Tabelle 3.8, S. 43). Dies gilt insbesondere für Erwerbsorientie-

³⁸ Aufgrund unzureichender Fallzahlen werden die beiden Kategorien „im Ausland erworben“ und „in Deutschland anerkannt“ nicht separat ausgewiesen. Sie werden gemeinsam mit „Abschluss in Deutschland erworben“ in der „mit Beruf“ zusammengefasst.

rungen, die an geschlechterrelevante Rollenmodelle geknüpft sind. 80 Prozent der türkischen Frauen im SGB II-Leistungsbezug stimmen der Aussage zu, dass „eine Mutter (...) zumindest so lange zu Hause bleiben (sollte), bis die Kinder in die Schule kommen“; unter den jugendlichen türkischen Frauen im SGB II-Leistungsbezug sind es mit 60 Prozent deutlich weniger. Etwa zwei Drittel der Frauen im Leistungsbezug mit osteuropäischem (einschließlich GUS) Migrationshintergrund bzw. der Aussiedlerinnen stimmen dieser Aussage zu; unter den Jugendlichen dieser Herkunftsgruppen ist es nur wenig mehr als ein Drittel. Die Zustimmung der Frauen zum „männlichen Haupternährer-Modell“³⁹ ist ohnehin geringer als unter den Männern, sie ist unter den jugendlichen Frauen noch einmal teilweise deutlich niedriger (Türkei, Aussiedler, MOE/GUS jeweils mehr als 10 Prozentpunkte), unter den jugendlichen Männern hingegen teilweise nur leicht niedriger (Türkei, MOE/GUS, übrige Welt jeweils weniger als 10 Prozentpunkte).

Wenig Besonderheiten von Jugendlichen gab es bei der Zustimmung zu der Aussage „Selbst zu arbeiten ist auch dann wichtig, wenn man durch die Familie abgesichert ist“; die Zustimmung liegt in nahezu allen der ausgewiesenen Untergruppen (ohne Beschränkung auf Jugendliche) bei über 90 Prozent und ist also praktisch flächendeckend (siehe Tabelle 3.8, S. 43). Unter den Jugendlichen ist die Zustimmung etwas niedriger, aber noch immer stimmen aus einer deutlichen Mehrheit der ausgewiesenen Untergruppen mindestens 85 Prozent zu (siehe Tabelle 3.17).

Die auffälligste Abweichung vom generellen Befund der „modernerer“ Dispositionen auf Seiten der jugendlichen Leistungsbezieher gegenüber den nicht-jugendlichen Leistungsbezieher gibt es hinsichtlich der Religiosität in einigen Teilgruppen. Insbesondere jugendliche Männer im SGB II stimmen häufiger als die Gesamtheit der männlichen Leistungsbezieher der Aussage zu, dass „auch in einer Arbeit die Befolgung religiöser Gebote wichtig“ sei. Dies gilt am stärksten für junge türkische Männer (plus ca. 24 Prozentpunkte gegenüber dem Durchschnitt der türkischen männlichen Leistungsbezieher), trifft geringfügig aber auch auf junge Aussiedler-Männer sowie junge Männer aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS zu. Hier gibt es offensichtlich Tendenzen der Re-Traditionalisierung in Abgrenzung zur Mehrheitsgesellschaft. – Junge Frauen mit Migrationshintergrund im SGB II-Leistungsbezug zeigen sich – wie auch junge Frauen ohne Migrationshintergrund – durchgängig weniger religiös als die Gesamtheit der Frauen ihrer jeweiligen Gruppe. Eine Ausnahme stellen hier lediglich Frauen mit Migrationshintergrund aus der „übrigen Welt“ dar.

³⁹ „In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein.“

Tabelle 3.17: Erwerbsorientierung und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund (nur Jugendliche)

	<i>Selbst zu arbeiten ist auch dann wichtig, wenn man durch die Familie abgesichert ist.</i>			<i>In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein.</i>		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	93,0	94,1	92,0	29,6	38,9	21,0
Türkei	91,0	97,3	85,8	50,0	62,4	39,7
ehem. südeur.	94,5	99,6*	92,8	54,8	67,0*	50,1*
Anw.-länder						
Aussiedler/innen	90,3	92,4	87,1	53,9	58,9	46,2
MOE/GUS	82,5	92,2	77,5	53,0	71,3	43,5
übrige Welt	82,4	76,6	86,6	43,9	56,7	34,7
	<i>Eine Mutter sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen.</i>			<i>Auch in einer Arbeit ist / wäre es für mich wichtig, religiöse Gebote zu befolgen.</i>		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	42,2	56,7	28,8	22,4	20,3	24,5
Türkei	67,3	76,9	59,2	56,0	74,0	41,0
ehem. südeur.	41,6	76,6*	28,1*	27,0	36,4*	23,4*
Anw.-länder						
Aussiedler/innen	58,8	71,2	39,9	31,4	35,0	26,1
MOE/GUS	46,1	65,3	36,3	29,6	33,0	27,9
übrige Welt	56,9	58,6	56,0	51,2	50,7	51,6

Anmerkung: Dargestellt ist der Anteil der Personen, die auf die jeweiligen Aussagen „eher ja“ oder „ja“ antworteten (Differenz zu 100: „eher nein“, „nein“). Diese Tabelle 3.17 enthält eine Teilmenge der der Tabelle 3.8, S. 43 zugrundeliegenden Untersuchungspopulation (nur Jugendliche bzw. alle Leistungsbezieher im SGB II).

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Stärker noch als beim Gespräch über erwachsene Kunden betonten unsere Gesprächspartner in den Grundsicherungsstellen, in denen *Fallstudien* durchgeführt wurden, beim Thema „Jugendliche“, dass keine wesentlichen Unterschiede zwischen Jugendlichen mit Migrationshintergrund und einheimischen Jugendlichen auszumachen seien. Die Herkunft tritt zurück gegenüber den Orientierungsproblemen der Adoleszenz und der Familiensituation in hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaften.

„Denn im Großen und Ganzen gibt es, zumindest bei unseren Jugendlichen keinen signifikanten Unterschied darin, ob jetzt jemand einen Migrationshintergrund hat oder nicht... Also eigentlich gibt es da so gut wie keine Unterschiede bei den Wünschen und Hoffnungen und der Umgehensweise damit.“ (05-4-FM-U25)

„Ich kann jetzt nicht sagen, dass die Jugendlichen mit Migrationshintergrund besonders negativ hervorstechen. (16-3-PAP_U25)

„Also das, was wir hier auch an deutschen Jugendlichen haben, das sind viele aus schwierigen Familien. ... Die haben ja eigentlich dieselbe Vorgeschichte. ... Die meisten haben keinen Schulabschluss oder Hauptschulabschluss. ... Die sind auch schulmüde. Die wollen nicht [weiter zur Schule gehen], die wollen arbeiten.“ (12-4-PAP_U25)

Einzelne Gesprächspartner sehen Jugendliche mit Migrationshintergrund positiver als die Einheimischen:

„Ich schätze, dass unter den einheimischen Jugendlichen diese Sozialhilfevergangenheit sich länger zurückstreckt. Es gibt viele Familien, bei denen diese Tradition gegeben ist. Es ist sehr, sehr schwer diese Menschen zu erreichen... Das zweite ist natürlich, dass die Suchtproblematik bei den Einheimischen viel höher ausgeprägt ist.“ (15-6-PAP_U25)

Und bezogen auf Kinder von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, die als Heranwachsende zu erwerbsfähigen Kunden werden könnten:

„Ich muss sagen, es kamen schon viele Kinder mit, die wirklich sehr gut Deutsch sprechen und auch in der Schule sehr gut sind, wo man wirklich voraus schauend sagen kann, die durchbrechen diesen Kreislauf. Die sind motiviert.“ (16-6-PAP_U25)

Der bereits erwähnte engere Zusammenhalt der Familien wirkt stabilisierend auf die Jugendlichen:

„Oftmals ist aber von den Eltern, gerade bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist mir aufgefallen, da ist eher Interesse.“ (16-3-PAP_U25)

Aber im Einzelfall können die Rollenvorstellungen türkischer Familien auch die berufliche Entwicklung junger Frauen von Anfang an behindern:

„...dass mir gemeldet wurde, dass bei den Jugendlichen ein 16, 17-jähriges türkisches Mädchen aufgefordert wird, eine Ausbildung aufzunehmen, und wenige Tage später ist dann ihre Mutter hier unten bei ihrem Fallmanagement und fängt an zu weinen... , weil die Tochter es tun soll. Was überhaupt nicht in die Familienmatrix hinein passt. Die Tochter geht nicht arbeiten. Punkt. Das ist überhaupt nicht vorgesehen. Die Tochter bleibt im Haus, das ist klar.“ (01-4-AGV)

Kritische Bemerkungen beziehen sich allenfalls auf einzelne Herkunftsgruppen: Jugendliche aus Osteuropa, die erst im Teenager-Alter mit ihren Eltern gekommen sind, stark in ihren Cliquen hängen und häufig Alkohol- oder Drogenprobleme haben (05-6-FM_U25; 09-1-GF-GL; 11-6-GF); türkische männliche Jugendliche, die der elterlichen Autorität entwachsen sind und entweder keine Ausbildungsstelle finden oder die Ausbildung nicht ernst genug nehmen (12-4-PAP_U25); türkische weibliche Jugendliche, die auf dem Tragen eines Kopftuchs bestehen und deshalb schwer in Ausbildung zu vermitteln seien (13-2-GF-CL).

3.9 Zusammenfassung

Der Anteil der ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund wurde nach der in diesem Projekt zugrunde gelegten Definition mit 28,6 Prozent bestimmt. Etwa zwei Drittel davon sind über die Staatsangehörigkeit identifizierbar, während sich die Eigenschaft als Migrant/in für etwa ein Drittel aus der Kombination von eigenem Geburtsland und dem Geburtsland mindestens eines Elternteils ergibt. Die zusätzliche Berücksichti-

gung der vorwiegenden Familiensprache führt zur Identifizierung nur sehr weniger weiterer Fälle (weniger als 1 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen). Als größte Herkunftsgruppe im SGB II erweisen sich die Mittel- und Osteuropäer einschließlich GUS, gefolgt von der Herkunft „Türkei“. Obwohl erwartungsgemäß Ausländer aus der „übrigen Welt“ am häufigsten von einer Befristung ihres Aufenthaltsstatus betroffen sind, sind es erwerbsfähige Hilfebedürftige türkischer Herkunft, die mit Abstand am häufigsten angeben, durch Probleme als Ausländer oder Zuwanderer oder Kind von Zuwanderern stark in Anspruch genommen zu sein. Nach den Mittel- und Osteuropäern einschließlich GUS sind es die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen türkischer Herkunft, die zu vergleichsweise geringen Teilen angeben, dass ihnen die Verständigung auf Deutsch „sehr leicht“ oder „eher leicht“ falle.

Bemerkenswert ist der hohe Anteil von im Ausland erworbenen, in Deutschland aber nicht anerkannten Abschlüssen insbes. bei Mittel- und Osteuropäer/innen (einschließlich GUS), Aussiedler/innen und Migrant/innen aus der „übrigen Welt“: Das von Migrant/innen mitgebrachte Humankapital wird in der amtlichen Qualifikationsstatistik zum größeren Teil ignoriert. Die Erwerbsmotivation von Migrant/innen im ALG II-Bezug steht insgesamt der von Einheimischen nicht nach und wird von den Fachkräften bei einigen Herkunftsgruppen sogar höher eingeschätzt als bei Einheimischen. Jedoch wird die Erwerbsorientierung in unterschiedlichem Maße eingeschränkt durch Vorstellungen über die häusliche Rollenverteilung und die Kindererziehung, und zwar in relevantem Maße nicht nur bei der türkischen Herkunftsgruppe, sondern auch bei Aussiedler/innen sowie bei Mittel- und Osteuropäer/innen einschließlich GUS. Religiös bedingte Einschränkungen und Kleidungs Vorschriften betreffen nicht nur, wie erwartet, erwerbsfähige Hilfebedürftige mit türkischem Hintergrund, sondern auch Personen aus der „übrigen Welt“. Verschiedene Dimensionen der Konzessionsbereitschaft, differenziert nach Herkunft und Geschlecht, bieten ein vielfältiges Bild, aus dem lediglich die vergleichsweise geringe Konzessionsbereitschaft türkischer Frauen sowie die Ablehnung externer Kinderbetreuung durch türkische Männer (auch, aber weniger durch türkische Frauen) und durch Frauen aus der „übrigen Welt“ als klare Tendenzen hervortreten. Die räumliche Mobilität ist unter Männern mit Migrationshintergrund deutlich höher als unter einheimischen Männern, unter Frauen mit Migrationshintergrund aber deutlich geringer als unter einheimischen Frauen. Die Soziale Stabilisierung von Kund/innen mit Migrationshintergrund wird von den Integrationsfachkräften als tendenziell höher eingeschätzt als bei Einheimischen, jedoch sind bei Sucht, Verschuldung und psychischen Problemen höhere Dunkelziffern als bei Einheimischen zu unterstellen; allein die stärkere Einbindung der Migrant/innen in soziale Netzwerke kann als gesichert gelten.

Unter den jugendlichen ALG II-Bezieherinnen ist der Migrant/innenanteil mit fast einem Drittel etwas höher als in der Gesamtheit, und die Identifizierung über das eigene Geburtsland und das eines Elternteils gewinnt gegenüber der Identifizierung durch Staatsangehörigkeit an Gewicht. In der Zusammensetzung nach Herkunftsgruppen fällt auf, dass die „übrige Welt“ bei Jugendlichen den größten Anteil stellt, gefolgt von Mittel- und Osteuropäern einschließlich GUS. Die Sprachkompetenzen der Jugendlichen sind nach deren eigener Einschätzung deutlich besser als in der Gesamtheit der Hilfebe-

dürftigen mit Migrationshintergrund. Im Ausland erworbene Berufsabschlüsse sind unter den Jugendlichen selten, so dass das Problem der Anerkennung kaum relevant ist. Alarmierend ist der hohe Anteil von weiblichen Jugendlichen türkischer sowie mittel- und osteuropäischer Herkunft (einschl. GUS), die weder einen Berufsabschluss aufweisen noch aktuell in Ausbildung sind. Die Erwerbsorientierung der Jugendlichen ist – wohl lebensphasenbedingt – etwas schwächer als in der Gesamtheit der Population, geschlechtsspezifische Rollenvorstellungen sind schwächer ausgeprägt, religiöse Orientierungen dagegen stärker.

Eine „Person mit Migrationshintergrund“ zu sein, ist für die Integrationsfachkräfte eine abstrakte Kategorie. Präsent sind ihnen überwiegend Aussiedler („Russen“) sowie Personen mit türkischem Migrationshintergrund. Andere Gruppen – Kontingentflüchtlinge, Sinti und Roma, Südeuropäer, Iraker, Vietnamesen, Chinesen – werden nur vereinzelt erwähnt, teilweise ohne eigenen konkreten Erfahrungshintergrund. Obwohl man in Rechnung stellen muss, dass sich die örtliche Zusammensetzung der Hilfebedürftigen nach Herkunftsregion vom – oben dargestellten – Bundesdurchschnitt unterscheidet, ist doch auffällig, dass die Herkunft damit nur teilweise zutreffend wahrgenommen werden. Insbesondere werden Aussiedler und Mittel- und Osteuropäer (einschließlich GUS) oft nicht differenziert und Südeuropäer werden nur selten thematisiert. Dass unter den Jugendlichen im Gegensatz zur Gesamtpopulation die Herkunft aus der „übrigen Welt“ dominiert, dass es also offenbar viele junge Flüchtlinge aus Krisengebieten gibt, die ohne ihre Eltern in Deutschland sind, wurde von keinem Gesprächspartner erwähnt.⁴⁰

In der *standardisierten Trägerbefragung* wurde der Anteil der Kunden, „die auf absehbare Zeit (ca. 3 Jahre) nicht auf den 1. Arbeitsmarkt vermittelbar sind“, im Durchschnitt der antwortenden Träger und für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf fast 33 Prozent geschätzt; dieser Anteil steigt auf 37,5 Prozent, wenn die Frage auf Kunden mit Migrationshintergrund eingegrenzt wird. Die Richtung des Unterschiedes zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen allgemein und solchen mit MH ist erwartungskonform; es ist eher bemerkenswert, dass die Differenz der Einschätzung nicht größer ist. Diese durchschnittliche Einschätzung der Träger wird durch die Messung der Beschäftigungsfähigkeit in der Kundenbefragung bestätigt, wonach in der Bestandsstichprobe das Ausgangsniveau der Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit Migrationshintergrund zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle nur geringfügig unter dem Ausgangsniveau bei Einheimischen liegt (vgl. IAQ et al. 2008 S. 33).

Die Frage nach der Häufigkeit konkreter, für Personen mit Migrationshintergrund spezifischer Vermittlungshemmnissen ergab in der *standardisierten Trägerbefragung* folgende Rangordnung:

- (1) unzureichende Deutschkenntnisse
- (2) fehlende oder nicht den hiesigen Anforderungen entsprechende berufliche Qualifikationen

⁴⁰ Natürlich ist es möglich, dass diese Personengruppe überwiegend in Regionen ansässig ist, in der wir keine Trägerfallstudie durchgeführt haben.

- (3) fehlende Berufserfahrung und –orientierung
- (4) fehlende Anerkennung von Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden
- (5) traditionelle Geschlechterrollen
- (6) psychosoziale Probleme
- (7) schlechter Gesundheitszustand
- (8) fehlende Kinderbetreuung.

Diese Rangfolge dürfte in etwa der Häufigkeit und Dringlichkeit der Thematisierungen bei den Trägerfallstudien entsprechen.

Nach Herkunftsregionen differenziert, erfordern „besondere Aufmerksamkeit und Anstrengung“ Kunden aus den folgenden Herkunftsregionen (wiederum Ergebnisse der standardisierten Trägerbefragung):

- (1) ehemalige Sowjetunion (91 Prozent „ja“)
- (9) Türkei (60 Prozent „ja“)
- (10) „übrige Welt“ (19 Prozent „ja“)
- (11) Polen sowie ehemalige südeuropäische Anwerbeländer (jeweils 14 Prozent „ja“)
- (12) sonstige EU-Länder (5 Prozent „ja“).

Zu beachten ist, dass die Prozentzahlen sich auf mit „ja“ antwortende Träger beziehen, nicht auf den Anteil von Kunden der jeweiligen Herkunftsgruppe.

Dass hiernach Aussiedler/innen und Personen aus den GUS-Staaten als die problematischste Gruppe wahrgenommen würden, lässt sich aus den Gesprächen im Rahmen der *Trägerfallstudien* so nicht bestätigen. Die Zuschreibungen fallen für *Aussiedler/innen* – und damit mitunter in einem Atemzug auch für weitere Osteuropäer – überwiegend positiv aus: Sie legen „eine besondere Willigkeit an den Tag“ (04-1-TL_MI); „da steckt doch noch mehr Wille dahinter“ (08-2-BL_MI-TL_MI); „ältere Deutschrussen (...) sind sehr zuverlässige und begehrte Mitarbeiter“ (05-1-AGV); bei den Erwachsenen liegen „eigentlich immer sehr gute Integrationsquoten (...) bei Spätaussiedlern“ vor (05-2-GF-CL). Mitunter werden Frauen besonders hervorgehoben: Die „russischen Damen (sind) schon engagierter (...), die kümmern sich da mehr als die Männer“ (07-2-PAP_U25). „Russische und polnische Frauen sind auch sehr engagiert“ (05-6-FM_U25). Allerdings werden auch immer wieder junge Männer unter den Aussiedlern im Zusammenhang mit Alkohol- und Suchtproblemen genannt (05-3-FM_Ü25+Sonder; 05-4-FM_U25; 14-4-FM_U25).

Sind die Zuschreibungen für Aussiedler/innen – und teilweise Personen aus Osteuropa generell – überwiegend positiv – was kritische Verallgemeinerungen gegenüber einer Teilgruppe, insbesondere jungen Männern, nicht ausschließt – so sind die Zuschreibungen der Vermittlungsfachkräfte gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen türkischer Herkunft eher skeptisch, was ihre Chancen zur Erwerbsintegration betrifft. Dies wird oft an geschlechtsspezifischen Rollenmodellen festgemacht, die zum einen die Interaktionen zwischen Integrationsfachkräften und Kunden unterschiedlichen Geschlechts be-

lasten, zum anderen – und deutlich häufiger erwähnt – die Aktivierbarkeit und Integrationsfähigkeit insbesondere der Frauen aus diesem Kulturkreis – und in ähnlicher Weise aus weiteren islamischen Ländern – massiv behindern (ausführlich bereits dargestellt in 3.5.2, S. 42ff.).

4 Wie sind die Grundsicherungsstellen im Hinblick auf Kund/innen mit Migrationshintergrund aufgestellt?

4.1 Was wissen die Grundsicherungsstellen über ihre Kunden mit Migrationshintergrund?

Den Mitarbeiter/innen in den Grundsicherungsstellen ist bewusst, dass ein erheblicher Teil der SGB II-Leistungsbezieher einen Migrationshintergrund aufweist. Zwar liegen ihnen genaue Zahlen nur für Ausländer vor, so dass sie für den Kreis der Personen mit Migrationshintergrund nur Mutmaßungen anstellen können. Doch wie in Tabelle 3.1, S. 27 deutlich geworden ist, ist der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund stark abhängig von der jeweils zugrunde gelegten Definition. Es kann kaum erwartet werden, dass die Mitarbeiter/innen genaue (und einheitliche) Vorstellungen darüber haben, wann ein Migrationshintergrund vorliegt, und entsprechend sind Angaben zur Größe dieses Personenkreises zweitrangig. Entscheidend ist, dass Personen mit Migrationshintergrund als spezifischer Personenkreis den Verantwortlichen vor Ort präsent sind, auch wenn nicht alle persönliche Erfahrungen in der Aktivierung von Migrant/innen haben.

Statistisch steht den Grundsicherungsstellen nur das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ zur Verfügung, und auch mit diesem Merkmal wurde im Jahre 2008 überwiegend noch nicht systematisch gearbeitet:

„Deshalb war es für uns jetzt auch mal spannend, gerade im Vorfeld unseres Gespräches heute, so ein bisschen Zahlen zusammen zu stellen, was haben wir überhaupt, und haben festgestellt, so richtig viel haben wir an sich gar nicht, muss ich gestehen. Unsere Systeme geben gar nicht so viel her.“ (04-6-GF-CL)

„Ich könnte da weder statistische noch inhaltliche Aussagen machen. Die werden hier so, das halte ich für einen guten Weg, behandelt wie alle anderen auch.“ (14-2-GF)

Ein Gesprächspartner greift das Thema wieder auf in Reaktion auf die abschließende Frage nach Stärken und Schwächen des jeweiligen Grundsicherungsträgers bei der Aktivierung von Migrant/innen, die in jedem Interview gestellt wurde:

„Wenn wir nicht mal sagen können wie viele Leute wir überhaupt mit Migrationshintergrund haben, dann ist das sicherlich eine Schwäche. Aber wie gesagt, das ist keine Schwäche von uns, sondern das wird alle ARGEN treffen. Die Datenlage ist überall die gleiche.“ (04-6-GF-CL)

Einige Gesprächspartner denken über Hilfslösungen nach oder praktizieren sie bereits:

„Da könnte man den Geburtsort suchen. Das lässt VerBIS zu.... Das haben wir uns schon überlegt, ob wir diese Gruppe mal vielleicht doch näher durchleuchten. Gerade, wenn wir gesagt haben, die Deutschen mit osteuropäischem Hintergrund sollten uns doch etwas genauer anschauen. Das wurde datentechnisch aber noch nicht umgesetzt.“ (09-1-GF-GL)

„Da habe ich eine Liste [der Neuantragsteller]. Also wir werten nur intern für uns aus. Insgesamt die Personen, die vorgeschprochen haben, zum einen die eHb`s oder dann auch alle Personen der Bedarfsgemeinschaft und Nationalität werten wir aus, indem wir sagen deutsch, EU oder Nicht-EU.“ (09-4-TL_MI+LS)

„Wir haben das mal durchgerechnet, wir liegen bei über 30% Ausländeranteil, den wir erfassen können. In der Anfangsphase haben wir einmal hochgerechnet: Der Migrationshintergrund in [unserem Stadtteil] bei den SGB II Empfängern liegt bei ungefähr 50%.“ (15-1-TL_MI+MB)

In einigen Grundsicherungsstellen hat man sich mit der Veröffentlichung zum Mikrozensus 2005 auseinandergesetzt (Statistisches Bundesamt 2006), aus dem hervorgeht, dass es nach der vom Statistischen Bundesamt verwendeten Definition in der Bevölkerung etwas mehr Deutsche mit Migrationshintergrund als Ausländer gibt, so dass man glaubt, den Migrantenanteil schätzen zu können, indem man den Ausländeranteil einfach verdoppelt. Wie unsere eigene Auswertung zeigt, wird damit jedoch Anteil von Personen mit einem arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Migrationshintergrund im SGB II überschätzt. Zugleich kann es in Regionen mit einer hohen Konzentration von Aussiedlern sein, dass durch Anwendung derartiger Daumenregeln der lokale Migrantenanteil *unterschätzt* wird.

Vor diesem Hintergrund liefen unsere Fragen bezüglich des jeweiligen Anteils von Migranten – oder auch nur von Ausländern – in den einzelnen Betreuungsstufen oder im spezialisierten Fallmanagement meistens ins Leere. Das gleiche gilt für Eingliederungsvereinbarungen, Arbeitsangebote oder erfolgte Integrationen. Die Geschäftsprozesse bei den Grundsicherungsstellen werden bisher nicht nach dem Merkmal der Staatsangehörigkeit oder der Herkunft der Kunden beobachtet oder gar gesteuert.⁴¹ Dieses wird – teilweise vehement – mit Argumenten der Gleichbehandlung gerechtfertigt:

„Wir möchten dort keine Stigmatisierung durchführen. Also wir möchten Personen, egal welcher sozialen oder Länderherkunft, gleich behandeln. Es ist uns wirklich wichtig, dass in diesem Bereich kein falscher Gedanke aufgerüttelt wird. Es sind Kunden, egal ob jung oder alt, die wir zu betreuen haben mit Rechten. Die sind uns gleich wichtig.“ (09-1-GF-GL)

Diese Aussagen verweisen auf ein ungelöstes konzeptionelles Problem in der Grundsicherung, das sich durch dieses und das folgende Kapitel ziehen wird: Wie kann man Vermittlungshemmnisse, die spezifisch mit dem Migrationshintergrund zusammenhängen, adäquat erfassen und bearbeiten, ohne dass dadurch eine Stigmatisierung oder eine Bevorzugung der betreffenden Kundengruppe eintritt? Oder anders formuliert: Trägt

⁴¹ Während unserer Feldarbeit erfolgte ein „Steuerungsimpuls“ der BA-Zentrale bezüglich der Teilnahme von Ausländern an Fördermaßnahmen, die bei vielen Trägern unterhalb ihres Anteils an den Arbeitslosen liege. Die Träger wiesen darauf hin, dass die Integrationskurse des BAMF in der BA-Maßnahmestatistik nicht enthalten seien, dass aber i. d. R. niemand gleichzeitig an einem Integrationskurs und an einer BA-Maßnahme teilnehmen könne. Insofern sei das kritisierte Ergebnis eine Folge des Vorrangs der Integrationskurse und der seit 2008 erweiterten Zuweisungsmöglichkeiten in dieselben.

jede Thematisierung von Diversität eine Stigmatisierung in sich, oder ist es auch möglich, mit Diversität offensiv umzugehen, gerade um Benachteiligungen zu überwinden?

4.2 Strategische Orientierungen

4.2.1 Organisationsleitbilder

In ihrem Geschäftsbericht 2006 (Bundesagentur für Arbeit, Marketing, S. 13f.) formuliert die Bundesagentur für Arbeit auf zwei Seiten ein relativ allgemein gehaltenes Leitbild, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Kunden definiert werden, darüber hinaus aber keine Aussagen zu Teilgruppen – also auch nicht zu Ausländern oder Migranten – enthalten sind. In den Dokumenten der Arbeitsgruppe 3 zum Nationalen Integrationsplan findet sich dagegen eine Aussage des Vorstandsmitglieds Heinrich Alt zur externen *Diversity* Strategie der Bundesagentur:

Externe *Diversity* Strategie der Bundesagentur

„Die BA nimmt ihre gesellschaftliche Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund an und ergreift eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Migranten.“

III. Vorhaben in 2007

Die Konzeption dieser Maßnahmen orientiert sich an individuellen Potentialen der Migranten und daran ausgerichtetem Handlungsbedarf. Sie wird flankiert von generellen Überlegungen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der eigenen Mitarbeiter und einer gezielten Marketingstrategie. Im Rechtskreis SGB II soll dieser Personenkreis in der Berichterstattung über die Grundsicherung berücksichtigt werden. Die Darstellung ist die Basis für gezielte Planung der Arbeitsmarktprogramme und die Förderung bisher unversorgter Kunden. Darüber hinaus werden die Verstärkung der Existenzgründungsförderung, eine Intensivierung der Sprachkurse und der Netzwerkarbeit sowie eine Übersetzung wichtiger Informationsmaterialien zumindest in Türkisch und Russisch⁴² angestrebt.“ (Alt 2007)

Vor diesem Hintergrund stellten wir allen Gesprächspartner/innen in den Grundsicherungsstellen die Frage, ob es nach ihrer Kenntnis für ihre Organisation so etwas wie ein Leitbild gebe und wenn ja, ob darin „Integration“ oder „*Diversity*“ eine Rolle spielten.

Einigen Gesprächspartnern ist das Leitbild der BA inhaltlich bekannt:

„Da geht es insgesamt um Kundenfreundlichkeit, solche Dinge. Das ist dann nicht explizit hervorgehoben in Bezug auf Migranten oder ausländische Bürger. Man will ja dann keine Trennung machen oder sagen, wir stellen jetzt eine Personengruppe heraus.“ (09-4-TL_MI+LS)

„Also, bei der BA geht es in erster Linie um die Kundenzufriedenheit und die Mitarbeiterzufriedenheit. Integration spielt da jetzt nicht an erster Stelle die Rolle.“ (08-5-GF-Sonder)

Andere verweisen auf den Unterschied zwischen BA und ARGE:

„Ein Leitbild für uns als ARGE haben wir nicht.“ (14-2-GF)

⁴² Diese gibt es inzwischen – vgl. 5.1.5, S. 92.

„Wir haben kein eigenes [Leitbild], wir haben das der BA übernommen. Die Kommune kennt so etwas überhaupt nicht.“ (04-6-GF-CL)

„Wenn Sie in eine Arge kommen, die eines hat, dann schicken Sie es uns, ja? Zumindest hab ich davon noch nicht gehört.“ (05-2-GF-CL)

„Und da haben wir Anfang des Jahres auch darüber gesprochen, das Leitbild der BA. Und seitdem versuchen wir ein Leitbild für die ARGE zu entwickeln.“ (16-4-GF)

„Wir sind seitens der Agentur gebeten worden, uns ein Konzept zu überlegen, nach dem wir ein solches Organisationsleitbild versuchen sollen zu erarbeiten. Man muss dazu wissen, es gibt ein Organisationsleitbild für die Bundesagentur, aber das kann natürlich auf die Jobcenter nicht eins zu eins übertragen werden, weil hier eben auch kommunale Mitarbeiter tätig sind.“ (02-1-GF-CL)

Bei den zkT sind wir in keinem Fall auf ein Leitbild der Grundsicherungsstelle als solcher gestoßen; z. T. gibt es Leitbilder auf der Ebene des Landkreises oder der Stadt:

„Für die [Grundsicherungsstelle des zkT] gibt es keins. Der Landkreis ... hat ein Leitbild. Wir orientieren uns daran.“ (01-1-LS-TL_LS)

„Wir haben das Leitbild von der Stadt übernommen... Auf der Agenturseite gibt es ja was Ähnliches. Wir haben das nebeneinander gestellt... Integration kommt im Leitbild der Stadt vor. Diversity ist darüber hinaus ein Thema, auch ein aktuelles Thema, auch in der Stadtgesellschaft ... Auch der Stadtrat befasst sich mit diesen Fragestellungen, auch über die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund hinaus.“ (06-4-GF)

Die Mehrzahl der Gesprächspartner auf der operativen Ebene kann mit der Frage nach dem Leitbild nichts Konkretes anfangen – stellvertretend für viele ähnliche Antworten:

„Vielleicht gibt es ein Leitbild, ich weiß es nicht.“ (11-5-TL_MI)

Mehrfach wird auch die Frage nach dem Organisationsleitbild mit dem Organigramm verwechselt.

Abgesehen von einer Großstadt-ARGE, in der zum Zeitpunkt unserer Interviews gerade Fortbildungen zur Förderung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter/innen durchgeführt wurden, war in keinem der untersuchten Fälle eine Verankerung von Integrationszielen auf der Ebene von Leitbildern oder anderweitig verbindlich kommunizierten Wertvorstellungen festzustellen. Unsere Gesprächspartner waren zwar überwiegend sensibel für den (in den meisten Fällen hohen) Migrantanteil unter den zu betreuenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, und sie zeigten sich ehrlich bemüht, den vielfältigen Problemlagen aller Kunden gerecht zu werden und dabei Personen mit Migrationshintergrund weder zu benachteiligen noch zu bevorzugen. Aber nirgendwo wurde der Aktivierungs- und (Erwerbs-) Integrationsauftrag des SGB II, soweit er erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund betrifft, explizit als Bestandteil von „Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft“ verstanden – obwohl der

Nationale Integrationsplan (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007) mit seinen Themenfeldern „Integrationskurse verbessern“ und „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ die Tätigkeit der Grundsicherungsstellen unmittelbar betrifft. Dieses ist aber den Akteuren in den Grundsicherungsstellen nicht bewusst.

4.2.2 Migrant/innen als Zielgruppe?

Ein Ergebnis der *standardisierten Trägerbefragung* war, dass bei der Abfrage von zehn Aspekten hinsichtlich ihres Stellenwerts für die Maßnahmeplanung in 2007 der Aspekt „Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund“ auf Platz 8 kam, vor „Chancengleichheit“ und „Träger-Infrastruktur“.

Standardisierte Trägerbefragung des IAW, Frage 9.6:

Welche Bedeutung hatten im Jahr 2007 folgende Aspekte für die konkrete Planung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik Ihrer [Grundsicherungsstelle]?

(5-er Skala von „gar keine Bedeutung“ bis „hohe Bedeutung“)

1. Lage und Entwicklung des regionalen Arbeitsmarktes und der Wirtschaft
2. Bedarf der Arbeitgeber
3. Bedarf der zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
4. Besonders förderungsbedürftige Personengruppen
5. Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt
6. Erwartete Wirkung der Instrumente auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit
7. Lokale Infrastruktur der Bildungs- und Maßnahmeträger
8. Kooperation mit relevanten Akteuren am lokalen Arbeitsmarkt
- 9. Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund**
10. Bedürfnisse des Einzelfalls

Dieser eher geringe strategische Stellenwert von Migranten als Zielgruppe wird durch die *Trägerfallstudien* bestätigt. Dabei sticht als Begründungsmuster das Gleichbehandlungsargument hervor. Während sicherlich niemand in Abrede stellen würde, dass die „klassisch“ als Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik definierten Gruppen unterschiedlich zu behandeln sind, ohne dass damit irgendeine Ungerechtigkeit verbunden wäre, gilt dieses in der Wahrnehmung der Gesprächspartner nicht für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund.

„Die werden gleich behandelt. Also das ist jetzt kein spezielles Thema von uns.“ (11-4-PAP_U25)

„Die werden ganz normal wie alle anderen behandelt und das funktioniert eigentlich.“ (04-1-TL_MI)

„... weil es bei uns einfach keine spezielle Personengruppe ist, die wir irgendwo herausfiltern und sagen, mit denen müssen wir jetzt ganz besonders arbeiten.“ (04-6-GF-CL)

„Ich denke auch, das ist im Sinne der Migranten, wenn man keinen so großen Unterschied macht.“ (09-3-AGV)

„Wir behandeln nicht unterschiedlich. Wir bevorzugen auch nicht oder haben auch nicht super extra Maßnahmen für Frauen oder Männer oder Türken, Polen, Russen, Vietnamesen, Deutsche, sondern hier wird jeder als Individuum mit einem ganz individuellen Hintergrund und einem Einzelfall gesehen.“ (02-2-FM_Ü25)

„... aber generell ist es durchaus beabsichtigt nicht ganz so speziell diese Zielgruppe soweit hervor zu heben.“ (05-4-FM_U25)

In einem Fall wird die Gleichbehandlung nicht politisch-moralisch, sondern pragmatisch begründet – offensichtlich in Reaktion auf eine obligatorische Fortbildung in interkultureller Kompetenz, die in dieser Großstadt-ARGE gerade durchgeführt worden war:

„...ich behandle alle Menschen soweit gleich. Es geht auch nicht anders in der Arbeitszeit die man hat. Man fragt auch nicht großartig nach, wo jemand herkommt, sondern es ist größtenteils auf Schema F. Für mich jetzt jedenfalls. Von oben her ist sicherlich klar, man soll Rücksicht nehmen oder dies oder jenes oder das beachten. Wir haben auch die Schulung bekommen, dass man bei bestimmten kulturellen Hintergründen anders vorgehen sollte oder sich anders verhalten sollte, aber es ist nicht immer machbar in der kurzen Zeit, die man mit dem Kunden hat.“ (06-2-LS)

In einer ostdeutschen ARGE wird – bei immerhin 8% Ausländern und einer nicht geringen zusätzlichen Zahl von Aussiedler/innen – der fehlende strategische Stellenwert der Integration von Migrant/innen mit deren geringem Anteil begründet:

„...dass das Thema Migranten sicherlich nicht das Hauptthema bei uns in der Arbeitsgemeinschaft ist. Dies hängt damit zusammen, dass der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtpersonengruppe nicht so hoch ist. Migranten standen nicht als besondere Zielgruppe im Fokus.“ (03-1-GF-CL)

Dabei handelt es sich hier um eine ARGE, der in ihrer Praxis bezüglich der Zielgruppe durchaus Vorbildcharakter zugesprochen werden kann – aber eine strategische Bedeutung will man dem Thema trotzdem nicht einräumen.

4.3 „Migrationsbeauftragte“ in den Grundsicherungsstellen

Im Rahmen der *standardisierten Trägerbefragung* wurden die Grundsicherungsstellen gefragt, ob es „am 31.10.2007 außerhalb der Geschäftsführung der jeweiligen Grundsicherungsstelle eine oder mehrere Personen gab, die konzeptionell für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zuständig war(en)“. Diese Frage wurde von

42 Prozent der 421 antwortenden Träger bejaht. Sofern es eine(n) Beauftragte(n) gab, wurde dieser Person von gut 2/3 der Grundsicherungsstellen eine hohe oder sehr hohe Beteiligung an der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Initiativen oder Maßnahmen zugeschrieben.

Soweit die hierbei einbezogenen Grundsicherungsstellen in der standardisierten Trägerbefragung angegeben hatten, dass es so etwas wie einen „Migrationsbeauftragten“ gebe, wurde diese Person in den *Trägerfallstudien* nach Möglichkeit auch interviewt. Dabei konnte das Bild einer konzeptionell-strategischen Funktion von „Migrationsbeauftragten“ nicht bestätigt werden. Der Grad der Formalisierung der Funktion einer oder eines „Migrationsbeauftragten“ ist in den einzelnen Grundsicherungsstellen höchst unterschiedlich, und grundsätzlich wird diese Funktion nur zusätzlich zu einer Funktion als Integrationsfachkraft wahrgenommen. Im Extremfall ist die Person gar nicht explizit für eine solche Funktion benannt, sondern wird von den Kolleg/innen aufgrund von Kompetenzen aus früheren Tätigkeiten (z. B. bei der kommunalen Ausländerbehörde) angesprochen, wenn Fachfragen auftreten. Bei anderen Grundsicherungsstellen koordiniert die betreffende Person lediglich die Kontakte mit der zuständigen BAMF-Außenstelle bezüglich der Integrationskurse. Inhaltlich zentriert sich die „Beauftragten“-Funktion also entweder um ausländerspezifische Rechtsfragen oder um die Integrationskurse. Dabei nimmt die betreffende Person oft wichtige Aufgaben des Wissensmanagements wahr, indem Rechtsinformationen, Adressen und Kontakte gebündelt werden und den anderen Fachkräften auf Anfrage zur Verfügung stehen. Struktur und Umfang dieses Wissensmanagements entwickeln sich jedoch weitgehend informell, d. h. es gibt für die anderen Fachkräfte keine Transparenz und Informationssicherheit.

In einem Fall nahm die betreffende Fachkraft ausschließlich die Sprachförderberatung wahr; dieses ist zugleich der einzige Fall, dass sich jemand in der Grundsicherungsstelle ausschließlich um Kunden mit Migrationshintergrund kümmerte. Im Gegensatz zur Fragenformulierung in der standardisierten Trägerbefragung war dieses auch die einzige Person, die bezogen auf die Sprachförderung an der konzeptionellen Ausrichtung von Maßnahmen einflussreich beteiligt war. In keinem Fall hatte die oder der „Migrationsbeauftragte“ eine integrationspolitisch strategische Rolle inne, in keinem Fall verstand sich die betreffende Person als „Ombudsperson“ für die Kunden mit Migrationshintergrund, in keinem Fall verfügte sie selbst über einen Migrationshintergrund, und nur selten waren diese „Beauftragten“ eingebunden in lokale Netzwerke der Integrationspolitik.

Wenn man alle Fälle zählt, in denen ein „Kümmerer“ für migrationsspezifische Frage in wie rudimentärer Form auch immer angetroffen wurde, dann gab es eine solche Funktion in 12 der 16 untersuchten Fälle. Dass dieser Anteil höher ist als nach den Ergebnissen der standardisierten Trägerbefragung in der Gesamtheit der Grundsicherungsstellen, war zu erwarten, denn für die Fallstudien wurden ja Grundsicherungsstellen mit Ausländeranteilen ausgewählt, die über dem jeweiligen Median für West- bzw. Ostdeutschland lagen.

4.4 „Wir stellen ausschließlich nach Qualifikation ein“: *Diversity* in den Personalstrukturen der Grundsicherungsstellen

4.4.1 Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund

In der *standardisierten Trägerbefragung* wurden die Antwortenden gebeten, den Anteil der Mitarbeiter/innen zu schätzen, die selbst einen Migrationshintergrund aufweisen. Dieser Anteil wurde mit 2,6 Prozent (ungewichteter Durchschnitt aller Antworten) als äußerst gering angegeben. Ob man dabei, wie im Fragebogen vorgegeben, auf das Personal mit oder ohne Kundenkontakt abstellt, macht praktisch keinen Unterschied.

Bei den *Trägerfallstudien* war festzustellen, dass der Anteil der Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund genauso wenig bekannt ist wie der der Kunden.

„Also ich weiß es sicher von dreien und vermute es bei weiteren vier bis fünf Kolleg/innen, aber eine Zahl habe ich nicht.“ (08-5-GF-Sonder)

„Die Kollegin mit dem österreichischen Vater, die ist in der Vermittlung. Sonst wüsste ich keinen mehr.“ (12-1-GF-TL_Ü25)

„Einen Russischsprachigen und einen Polnischsprachigen weiß ich aus dem Hut, dann hört es aber auf, oder?“ (03-7-TL_MI+MB)

„Wir haben jetzt gerade fünf neue Vermittler zunächst befristet eingestellt. Ich glaube davon haben sogar drei einen Migrationshintergrund.“ (02-5-AGV)

Unter den 114 Personen, mit denen wir in 99 im Rahmen der Trägerfallstudien durchgeführten Interviews in Kontakt kamen, befanden sich vier, die von einem eigenen Migrationshintergrund berichteten, wobei eine dieser Personen bei einem Maßnahmeträger und somit nur drei bei zweien der besuchten Grundsicherungsstellen beschäftigt waren. Da man beim vorliegenden Thema wohl kaum davon ausgehen kann, dass es die Grundsicherungsstellen bei der Auswahl der uns zu präsentierenden Gesprächspartner vermieden hätten, ihre etwa vorhandenen Migranten ins Spiel zu bringen, muss man davon ausgehen, dass der Migrantenanteil unter den Fachkräften in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirklich so verschwindend niedrig ist wie es die standardisierte Trägerbefragung nahe legt.

In keinem Fall werden Fachkräfte mit Migrationshintergrund gezielt für die Betreuung von Migrant/innen eingesetzt. Lediglich in Grundsicherungsstellen, die territorial differenziert sind, kann es vorkommen, dass Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund eher in den Stadtteilen eingesetzt werden, in denen der Migrantenanteil hoch ist. Die Begründungen für dieses Vorgehen sind nachvollziehbar: Eine Segregation der Kunden mit Migrationshintergrund soll vermieden werden, und auf keinen Fall sollen Fachkräfte mit Migrationshintergrund von Ratsuchenden ihrer jeweiligen Community überrannt werden oder gar in Abhängigkeit von Machtstrukturen in der Community geraten.

4.4.2 Diversity-Orientierung in der Personalpolitik

Sofern Gesprächspartner von der Existenz von Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund berichteten oder selbst einen solchen aufwiesen, fragten wir danach, ob dieses Ergebnis einer bewussten Personalstrategie sei. Dieses wurde nur in einem einzigen Fall von der Leitung eines zugelassenen kommunalen Trägers bejaht:

„Am Anfang, als wir Fallmanager eingestellt haben, habe ich sehr darauf geschaut, welche mit Migrationshintergrund zu bekommen. Im Bereich der Sozialpädagogen gibt es da aber relativ wenige.“ (01-1-GF-CL)

In einem weiteren Fall – wieder ein zKT – wurde zumindest der Wunsch nach einer solchen Personalpolitik geäußert, aber mit Verweis auf die Bewerberlage – wie in der vorstehenden Aussage – relativiert:

„Wir würden gerne im Bereich des Fallmanagements und der Arbeitsvermittlung Personen mit Migrationshintergrund nehmen. Die Bewerberlage ist aber definitiv eine andere. Es ist selten, dass überhaupt Personen mit Migrationshintergrund dabei sind.“ (10-5-GF-MB)

Andere verweisen auf die fehlenden personalpolitischen Dispositionsmöglichkeiten der ARGen als solcher:

„Mitarbeiter mit Migrationshintergrund wären eine wünschenswerte Zielgruppe bei neuen Einstellungen, wenn wir neu rekrutieren könnten. Aber wir können im Prinzip nicht neu rekrutieren.“ (02-1-GF-CL)

„Die Situation einer ARGE ist ja, dass man keine Möglichkeit hat sich Personal auszusuchen.“ (13-2-GF-CL)

Auch wenn es natürlich zutrifft, dass die ARGen keine Personalhoheit haben, so hätten doch die jeweiligen Partner der ARGE eine stärker *Diversity*-orientierte Rekrutierungsstrategie verfolgen können, wie im Folgenden ausgeführt werden soll. Zu Beginn der Interviews, die wir im Rahmen der Trägerfallstudien geführt haben, haben wir uns jeweils kurz den Werdegang der Gesprächspartner schildern lassen. Durch Systematisierung dieser Angaben lässt sich eine grobe Statistik⁴³ der Personalbewegungen erstellen, die natürlich nur für unsere Gesprächspartner/innen zutrifft und nicht auf die Grundsicherungsstellen insgesamt verallgemeinert werden kann (Tabelle 4.1).

⁴³ Die Differenz der Anzahl der hier erfassten Personen zur Gesamtzahl der Gesprächspartner/innen erklärt sich daraus, dass Gesprächspartner/innen außerhalb der Grundsicherungsstellen – z. B. kommunale Integrationsbeauftragte oder Fachkräfte relevanter Maßnahmeträger – hier nicht erfasst sind.

Tabelle 4.1: Berufliche Herkunft der Gesprächspartner/innen in den Grundsicherungsstellen

	Dienstherr / Arbeitgeber		
	BA	Kommune	gesamt
„Altbestand“ vor 2005	41	37	78
Neueinstellungen ab 2005	15	12	27
davon mit Migrationshintergrund	1	2	3
Quellen der Neueinstellungen			
aus Verwaltungsausbildung, andere Kommune, Wechsel BA/Kommune und umgekehrt, Amtshilfekräfte	5	4	9
Übernahmen von Maßnahmeträgern	1	3	4
Einstellung nach sozialpädagogischem Studium	--	3	3
fachfremde „Quereinsteiger“ (nur seit 2005)	9	2	11
Summe	72	63	105

Quelle: eigene Erhebungen im Rahmen der Trägerfallstudien

Von unseren 105 Gesprächspartnern bei Grundsicherungsstellen sind 27 oder ein Viertel erst ab 2005 entweder von der BA oder von einer Kommune eingestellt worden. Von den 27 Neueingestellten wurden 9 aus verwaltungsinterner Ausbildung oder im Übergang zwischen Verwaltungen rekrutiert. Unter diesen befand sich keine Person mit Migrationshintergrund. Es bleiben 18 verwaltungsexterne Rekrutierungen, von denen vier aus fachtypischen Tätigkeiten bei Maßnahmeträgern erfolgten und drei direkt nach dem Studium der Sozialpädagogik bzw. nach dem Anerkennungsjahr. Dieser Einstiegsweg scheint eher für Kommunen typisch zu sein. Es verbleiben zwölf echte Quereinsteiger aus verwaltungsfremden Berufen und Tätigkeiten, die häufiger von der BA eingestellt wurden. Unter den 18 externen Rekrutierungen haben drei Personen einen eigenen Migrationshintergrund. Zwei dieser Personen sind Quereinsteiger und bei der gleichen ARGE beschäftigt. Im Ergebnis ist festzustellen, dass nur zwei von 16 Grundsicherungsstellen (bzw. die sie tragenden Partner) das personalpolitische „Fenster der Möglichkeiten“, das sich 2005/2006 auftat, zur Diversifizierung ihres Personalstamms genutzt haben.

Da ein hoher Anteil unserer Gesprächspartner Leitungsfunktionen innehatte und auf längere Laufbahnen in der Kommunalverwaltung oder der Bundesagentur zurückblickte, ist davon auszugehen, dass der Anteil der neu Eingestellten unter dem Fachpersonal der Grundsicherungsstellen insgesamt höher liegt als unter unseren Gesprächspartnern. Wenn das zutrifft, war das Fenster der personalpolitischen Möglichkeiten größer als es in der obigen Auswertung erscheint. Aber die Neueinstellungen erfolgten überwiegend 2005 und 2006, selten noch 2007, während 2008, vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die Zukunft der Aufgabenwahrnehmung im SGB II, weitgehend personalpolitischer Stillstand eintrat. Insofern kam die *Diversity*-Strategie der Bundesagentur für Arbeit (s. u.) zu spät.

Diversity Management in der Personalpolitik

Die BA als Arbeitgeber hat bei der Einstellung neuer Mitarbeiter ein besonderes Interesse daran, Bewerber mit Migrationshintergrund zu gewinnen. 2005 arbeiten bei der BA Personen aus über 60 verschiedenen Ländern. 2006 wurden darüber hinaus 50 zusätzliche Ausbildungsstellen bei den Dienststellen der BA für junge Menschen mit Migrationshintergrund angeboten.

(Bundesagentur für Arbeit 2006a, S. 10)

Interne Diversity Strategie der BA

„Diversity Management“ ist der entsprechende personalstrategische Ansatz der BA als Teil einer stärkeren Werteorientierung der Personalpolitik. Diversity Management impliziert Vielfalt und damit ein bewusstes Wertschätzen, Fordern und Fördern der Vielfalt unterschiedlicher Kompetenzen und Erfahrungen aller Zielgruppen. Im Rahmen des leistungsorientierten Personalentwicklungssystems werden z.B. die Kompetenzen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund bereits heute in die Potenzialanalyse und Förderung einbezogen...

III. Strategien / Maßnahmen in 2007:

- Die Vielfalt der Kompetenzen zur Erreichung der geschäftspolitischen Ziele nutzen, z.B. durch verbesserte kundenorientierte, die Vielfalt der Kunden widerspiegelnde Dienstleistungen
- Die Potenziale von Migrantinnen nutzen und fördern – Mittelfristige Erhöhung des Beschäftigtenanteils
- Rekrutierung gezielt ausrichten auf Personen mit entsprechenden (interkulturellen) Kompetenzen

(Alt 2007, S. 169; ähnlich: Bundesagentur für Arbeit 2006b)

Das *Diversity*-Konzept der BA wurde von keinem unserer Gesprächspartner erwähnt. Weder die Frage nach dem Organisationsleitbild (s. o., 4.2.1) noch die Frage, ob vorhandene Fachkräfte mit Migrationshintergrund in strategischer Absicht rekrutiert worden seien, veranlassten zur Bezugnahme darauf. Im Gegenteil, derartige Erwägungen wurden durchweg vehement verneint, d. h. die gezielte Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund (z. B. durch gezielte Personalwerbung und Bevorzugung bei gleicher fachlicher Qualifikation) oder die Aufwertung interkultureller Kompetenzen im Verhältnis zu klassisch einschlägigen Berufsabschlüssen wurde implizit als illegitim dargestellt.

„Das ist Zufall, dass sie [eine Mitarbeiterin mit Migrationshintergrund] hier arbeitet. Das ist keine Strategie. (04-6-GF-CL)

„...bei Frau D. und Frau L. das ist gut und hilfreich, dass sie den Hintergrund haben, dass man auch auf die Sprachkenntnisse zurückgreifen kann, aber dass das strategisch gewesen wäre im Hinblick auf die Aussiedler, die betreut werden, das würde ich nicht so sehen.“ (05-2-GF-CL)

„...also ich persönlich .. achte sowieso nicht drauf. Das ist schön, wenn jemand diese zusätzlichen Kompetenzen hat. Und wenn er sich dadurch gut einbringen kann, dann ist es wunderbar. Aber ob Deutsch, ob Türke das ist mir hoch wie breit.“ (08-2-BL_MI-TL_MI)

„Die hat einen Migrationshintergrund, aber wir haben sie nicht deswegen eingestellt, sondern weil die ganz hervorragend war.“ (13-1-GF-CL)

„Aber bewusst unser Personal danach ausgewählt, das haben wir nie getan. Hätten wir wahrscheinlich auch Schwierigkeiten bekommen bei den Auswahlgesprächen.“ (14-2-GF)

„Er ist nicht eingestellt worden, weil er Saudi ist, sondern weil er fachlich für die Aufgabe geeignet ist.“ (09-1-GF-GL)

„Es spielt immer die Fachlichkeit eine Rolle. Das heißt, aus welchem Bereich kommt er, welchen Abschluss hat derjenige.“ (04-5-AGV)

Selbst in der Grundsicherungsstelle, in dem der *Diversity*-Ansatz in der Praxis deutlich am weitesten entwickelt ist, waren unsere Gesprächspartner/innen äußerst bemüht, den Eindruck einer „positiven Maßnahme“⁴⁴ zu vermeiden:

„Am Anfang, als wir Kollegen ausgesucht haben, habe ich gesagt, dass ich gerne jemanden mit Migrationshintergrund gehabt hätte. Und die Kollegen sind jetzt nicht vorrangig wegen ihres Migrationshintergrundes eingestellt worden, sondern wegen ihrer Fachlichkeit.“ (15-1-TL_MI+MB)

Das Gleiche im Konjunktiv in einer Grundsicherungsstelle, die ebenfalls als *diversity*-sensibel charakterisiert werden kann, jedoch die personalpolitische Umsetzung bisher versäumt hat:

„Bei Vorliegen der fachlichen Voraussetzungen wäre es sehr viel besser, wenn mehr ausländische Mitarbeiter, oder Mitarbeiter mit Migrationshintergrund in der Sachbearbeitung, in der Arbeitsvermittlung eingestellt würden.“ (06-1-PAP_Ü25)

Diese Zurückhaltung und Betonung der fachlichen Standards ist umso bemerkenswerter, als sich die Vielfalt beruflicher Zugänge in die Arbeitsförderung und Grundsicherung in den letzten Jahren erheblich erweitert hat. Elf von 27 unter unseren Gesprächspartnern registrierten Neueinstellungen sind fachlich „Quereinsteiger“, und die klassischen verwaltungsinternen Ausbildungswege über Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung oder die Hochschule der Bundesagentur für Arbeit haben ihr Monopol eingebüßt. Wenn ein Elektroingenieur, ein Politikwissenschaftler, eine Ethnologin, ein Wirtschaftsjurist oder ein Personalberater als Arbeitsvermittler tätig werden kann, wäre dann nicht ein zugewandter Ingenieur, dessen Abschluss nicht anerkannt wird, oder ein Personalberater mit Migrationshintergrund vielleicht ebenso gut in der Lage, die fachlichen Anforderungen zu erfüllen? Aber die Öffnung der Karrierewege in BA und Kommunen führt nicht per Zufall, d. h. ohne ausdrückliche Absicht zum vermehrten Zugang für Migrant/innen. Die drei Integrationsfachkräfte mit Migrationshintergrund, mit denen wir gesprochen haben, sind bei zwei Grundsicherungsstellen beschäftigt,

⁴⁴ Nach § 5 AGG sind positive Maßnahmen zulässig, wenn sie dazu dienen, bestehende Nachteile auszugleichen oder den Eintritt solcher Nachteile zu verhindern – vgl. S. 72.

die – wie verschämt auch immer ausgedrückt – diese Bereicherung ihres personellen Potenzials gewollt haben.

Interessant ist hierbei die Wirkung des Umfeldes: Die ARGE, in der wir mit zwei Migrant/innen sprachen, ist eingebettet in ein Netzwerk von kommunaler Migrationssozialberatung und mehreren Integrationsberatungsprojekten, in denen zahlreiche Schlüsselpositionen mit Migrant/innen besetzt sind. Letztlich ist die Initiative, die zur Einstellung von Fachkräften mit Migrationshintergrund bei dieser ARGE geführt hat, auf eine ganz pragmatische Weise von der Kommune ausgegangen. Im Vorfeld der Einführung des SGB II hat die Kommune eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme initiiert, in der Arbeitslose mit den Muttersprachen Arabisch, Englisch, Spanisch und Türkisch hinsichtlich der ALG II-Anträge geschult wurden. Diese standen dann bei der Erstantragstellung Anfang 2005 zur Verfügung, um den Antragstellern beim Ausfüllen der Formulare zu helfen. Aus dieser ABM mit acht Personen wurde die Hälfte von der ARGE bzw. den Trägern der Grundsicherung, die die ARGE bildeten, übernommen.

In *rechtlicher Sicht* ist jede besondere Berücksichtigung von Personengruppen bei der Einstellung auf seine Übereinstimmung mit den Diskriminierungsverboten des AGG zu prüfen. Denkbar sind hier zwei unterschiedliche Ansätze:

- (1) Ein Arbeitskonzept, welches einen spezifischen kulturellen Hintergrund und besondere Sprachkenntnisse als notwendige Voraussetzung der Tätigkeit definiert, § 8 Abs. 1 AGG.

Vorbedingung eines solchen Konzeptes ist eine Kundenselektion, die entweder alle Kunden nach dem Kriterium mit und ohne Migrationshintergrund und in einer zweiten Stufe nach dem jeweiligen Migrationshintergrund aufteilt. Dabei käme es zu Merkmalszuschreibungen, die unter Umständen erheblich von der Selbstdefinition der Betroffenen abweichen. Die Alternative wäre das Angebot eines kulturspezifischen Fallmanagements, die kulturspezifische Beratung würde so nur auf Abruf bereitgehalten.

Bei beiden Konzepten besteht das Risiko, dass sowohl Kunden/innen als auch Mitarbeiter/innen als Personen über ethnische Zuschreibungen definiert würden. Eine derartige Zuschreibung von Identität würde jedoch gegen die verfassungsrechtlich geschützte Autonomie bzw. die Subjektqualität des Individuums (Art. 1 Abs. 1 GG) verstoßen (Unruh, Verfassungsbegriff des Grundgesetzes, 2002, S. 340 ff.).

Ein Konzept, welches lediglich auf ethnische Vielfalt, Ressourcenerweiterung im Sinne eines Diversity-Managements und einer Verbesserung der Kundenorientierung abstellen würde, könnte jedoch das strenge Kriterium der „notwendigen Voraussetzung“ im Sinne des § 8 Abs. 1 AGG nicht erfüllen.

- (2) Positive Maßnahme nach § 5 AGG auf der Grundlage einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung zum Ausgleich der Unterrepräsentanz von Migrant/innen in der Arbeits- und Sozialverwaltung.

Nach § 5 AGG sind positive Maßnahmen zulässig, wenn sie dazu dienen, bestehende Nachteile auszugleichen oder den Eintritt solcher Nachteile zu verhindern.

Bei diesem Ansatz wird der Fokus nicht auf die Kundenorientierung, sondern auf die Beschäftigungssituation bei den Leistungsträgern selbst gelegt, die, wie die gesamte öffentlichen Verwaltung, vor der Herausforderung stehen, den Anteil von Mitarbeitern/innen mit Migrationshintergrund zu erhöhen und auf ein Niveau zu heben, der ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht. Erforderlich wären Vorgaben für die Ausschreibung und das Auswahlverfahren, die eine Bevorzugung von Bewerbern/innen mit Migrationshintergrund bei gleicher Eignung vorsehen sowie das Angebot einer Weiterbildungsmaßnahme für das arbeitsmarktbezogene Fallmanagement, in der auch spezifische Anforderungen an die Behördensprache im Bereich der Arbeitsverwaltung berücksichtigt würden (zur rechtlichen Bewertung von Bevorzugungen bei der Einstellung siehe Anhangsband, Abschnitt 3.1).

4.4.3 Interkulturelle Kompetenz von Personal mit Migrationshintergrund?

Aber stellen Fachkräfte mit Migrationshintergrund überhaupt eine Erweiterung des Potenzials einer Grundsicherungsstelle dar? Oder könnten sie eine Bereicherung sein, wenn man sie hätte? – Im Rahmen der *Trägerfallstudien* haben wir unseren Gesprächspartnern mit Leitungsfunktionen stets auch die Frage gestellt, ob nach ihrer Erfahrung oder Einschätzung Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund eine höhere interkulturelle Kompetenz mitbrächten. Wenn es sich ergab, wurde dieses auch unterhalb der Leitungsebene thematisiert.

Einige Gesprächspartner bejahen dieses, reduzieren ihre Aussage jedoch auf den Sprachaspekt:

„...indem ich vielleicht verstärkt oder zumindest ab und zu darauf achte, dass ich vielleicht Mitarbeiter mit Migrationshintergrund einstelle, die im Notfall die Sprache beherrschen.“ (05-4-FM_U25)

„Ja. Das finde ich schon. Uns helfen die schon. Wir haben zum Beispiel bei uns im Haus eine Liste gemacht mit all den Sprachen, die wir alle sprechen, um einfach mal uns selber zu helfen. ... Und gerade jetzt die junge Frau, das ist schon sehr hilfreich, wenn die dann mal dolmetscht, wenn irgendeiner der Sachbearbeiter nicht mehr weiterkommt... unser dringendstes Problem ist immer die Sprache.“ (06-3-GL)

„Nein, das glaube ich nicht. Es ist hilfreich, allein wegen der Sprache, um eine Brücke zu bauen, aber ich glaube nicht, dass sie deswegen kompetenter sind.“ (15-1-TL_MI+MB)

Andere Gesprächspartner sind skeptischer und äußern teilweise Befürchtungen, dass Mitarbeiter mit eigenem Migrationshintergrund in interethnische Konflikte verwickelt werden könnten:

„Das weiß ich nicht. Das kann ich nicht beurteilen.“ (14-2-GF)

„Im Grundsatz ja, aber das kann in Einzelfällen massiv abweichen.“ (06-4-GF)

„Ich will aber deutlich sagen, interkulturelle Kompetenz bedeutet nicht automatisch, dass es jemand mitbringt der zufällig aus Kurdistan kommt oder sonst wo her. Im Gegenteil möglicherweise. Der bringt möglicherweise seine interkulturelle Kompetenz für seine Ethnie mit, aber für alles andere das pure Gegenteil.“ (02-1-GF-CL)

„Oder wenn Sie einen Maßnahmebetreuer haben, der .. einer gewissen Religion angehört, und dann haben Sie auf einmal einen Maßnahmeteilnehmer, der sagt: Damit setze ich mich nicht an einen Tisch. Da produzieren Sie dann Konflikte, die Sie überhaupt nicht gebrauchen können.“ (14-3-BL_MI)

Teilweise wird befürchtet, dass gerade Migrant/innen, die den sozialen Aufstieg geschafft haben, mit anderen Migrant/innen zu hart umgehen könnten:⁴⁵

„Wenn die sehr gut integriert sind haben die vielleicht auch ein Problem es bei anderen zu akzeptieren, dass die nicht so gut integriert sind. ... Es ist schwer rein zu schauen in die Leute, was die für Meinungen haben von ihren Mitbürgern.“ (11-6-GF)

Uneingeschränkt positive Reaktionen auf die Frage nach etwaigen höheren interkulturellen Kompetenzen von Fachkräften mit eigenem Migrationshintergrund sind selten:

„Für manche Migranten ist es viel günstiger, wenn sie einen Landsmann haben, wenn es auch in der Muttersprache kommuniziert wird. Bei manchen ist da die Hemmschwelle niedriger, sich auch zu öffnen.“ (03-10-Extern_KIB)

Nicht zufällig ist dieses die Aussage eines externen Beobachters außerhalb der Grundsicherungsstelle. Auf der Führungsebene der Grundsicherungsstellen waren derartige Aussagen nicht zu hören. Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass keine *diversity*-orientierte Personalstrategie verfolgt wird.

Für die Kunden wäre das Fehlen eines personalpolitischen *Diversity*-Ansatzes kein Nachteil, wenn beim „einheimischen“ Personal interkulturelle oder migrationsspezifische Kompetenzen reichlich vorhanden wären. Zweifellos wäre es anmaßend, wenn wir als Forscher dieses nach jeweils einem ein- bis zweistündigen Gespräch beurteilen wollten, zumal umfassende Beurteilungskriterien fehlen. Anhaltspunkte tatsächlicher Art liefern jedoch die zu Beginn jedes Gesprächs mehr oder weniger ausführlich wiedergegebenen beruflichen Werdegänge. Von unseren 102 Gesprächspartnern ohne eigenen

⁴⁵ Die wenigen Interviews mit türkisch- bzw. kurdischstämmigen Fachkräften legen den Eindruck nahe, dass diese mit kulturellen Eigenheiten ihres Kulturkreises, die für eine Erwerbsintegration in Deutschland eher hinderlich sind, in der Tat offensiver umgehen – vgl. z. B. die Zitate auf S. 35. Speziell weibliche Ansprechpartnerinnen mit türkischem Migrationshintergrund bringen in der Auseinandersetzung um die Rolle der Frauen sich selbst als Rollenmodell ein. Dass dieses zu Konflikten oder zu unangemessenem Vorgehen gegenüber Kunden geführt hätte, war nirgends zu hören. Insofern scheinen diese Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund bei Kunden aus ihrem und verwandten Kulturkreisen eher als Einheimische in der Lage zu sein, die Zielsetzungen des SGB II konsequent zu verfolgen. – Einschränkend ist auf die schmale Erfahrungsbasis von drei Interviews hinzuweisen, die keine gesicherten Verallgemeinerungen zulässt.

Migrationshintergrund erwähnen lediglich acht einschlägige Berufserfahrungen im Unterricht von Deutsch als Fremdsprache (2), Lehrerausbildung mit einer in der Zielgruppe relevanten Fremdsprache, dem Einkauf von Sprachkursen, der Arbeit mit ausländischen Jugendlichen, mit Flüchtlingen, eine Tätigkeit im Ausländeramt oder eine Zuständigkeit für Asylbewerber in der früheren Sozialamtstätigkeit. Einige wenige Gesprächspartner verweisen auf den Migrationshintergrund ihres Ehepartners oder ihrer Ehepartnerin als Erfahrungshintergrund, von dem sie auch beruflich profitieren.

Das einheimische Personal bringt also offensichtlich nicht die Vielfalt an Berufserfahrungen mit, die sie für den Umgang speziell mit Kund/innen mit Migrationshintergrund qualifizieren würden. Umso wichtiger sind entsprechende Fortbildungen (s. u., 4.7, S. 89ff.).

4.5 Kenntnisse in migrationsspezifischen Rechtsfragen

Während das Ausländer-, Asylverfahrens- und Arbeitserlaubnisrecht ebenso wie die vielfältigen Vorschriften und Praktiken zur Anerkennung im Ausland erworbener Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse eher darauf gerichtet sind, den deutschen Arbeitsmarkt bzw. den Arbeitsmarkt der ansässigen Wohnbevölkerung vor Konkurrenz, insbes. vor Unterbietungskonkurrenz zu schützen, ist es das vorrangige Ziel des SGB II, erwerbsfähige Hilfebedürftige in Erwerbsarbeit zu integrieren. Dabei gilt auch die Integration in nicht bedarfsdeckende oder unterwertige Beschäftigung als ein Integrationsfortschritt im Vergleich zu Nichterwerbstätigkeit und ungemilderter Hilfebedürftigkeit. Es ist offensichtlich, dass die Logiken dieser beiden Rechtsmaterien potenziell im Widerspruch zueinander stehen. Da von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund nicht erwartet werden kann, dass sie selbst in der Lage wären, diese Widersprüche zu bearbeiten und bezogen auf die eigene Situation aufzulösen, sind sie dringend auf die Hilfe ihrer Ansprechpartner/innen in den Grundsicherungsstellen angewiesen, sofern sie von irgendeiner Vorschrift betroffen sind, die ihren Zugang zum Arbeitsmarkt rechtlich – oder durch Aufenthaltstitel mit kurzem Zeithorizont faktisch – begrenzt. Soweit es um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen geht, sind von dieser Problematik auch Deutsche betroffen, d. h. in erster Linie Aussiedler (vgl. hierzu ausführlicher 5.4.1, S. 146ff).

Aus *rechtswissenschaftlicher* Sicht ist auf eine Reihe von Fallkonstellationen hinzuweisen, die von den Fachkräften der Grundsicherungsstellen ohne zusätzliche Information seitens der Ausländerbehörden allein auf Grundlage der üblicher Weise ausgestellten Dokumente kaum sicher beurteilt werden können:

Es bestehen weiterhin Unklarheiten bei der Zuordnung von Aufenthaltstiteln und Erwerbs- bzw. Beschäftigungserlaubnissen zu den Anspruchsausschlüssen nach SGB II und den ausländerrechtlichen Erlaubnissen für die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Die bundeseinheitlich gestalteten Einkleber für Aufenthaltstitel lassen die Zuordnungen zum AsylbLG und den Zugang zum Arbeitsmarkt leicht erkennen. Probleme bereiten Einträge „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“, die offen lassen, ob die Beschäftigungserlaubnis nicht erteilt wurde oder nicht erteilt werden kann. Die Ausländerbehörden sollten des-

halb stets klarstellen, ob die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis nur auf Antrag erfolgen kann oder ob die Erteilung ausgeschlossen ist.

Diese Differenzierung kann insbesondere bei Fiktionsbescheinigungen unklar sein. Wird die Fiktionsbescheinigung als Dokumentation eines gestellten Verlängerungsantrags erteilt, so gelten die bisher erteilten Erlaubnisse hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs stets fort. Wird sie hingegen zur Dokumentation eines Erstantrags auf einen Aufenthaltstitel erteilt, so kann eine Erwerbstätigkeit in der Regel nicht erlaubt werden. Die Folge ist die Unzuständigkeit des Leistungsträgers nach SGB II und die Verpflichtung zur Weiterleitung an den Leistungsträger nach SGB XII. In Einzelfällen – bei deutsch Verheirateten oder Eltern deutscher Kinder – wird jedoch die Erwerbslaubnis auch bei Erstanträgen erteilt. Dann bleibt es bei der Zuständigkeit des Leistungsträgers nach SGB II.

Die Anspruchsberechtigung von Unionsbürgern ist derzeit hoch komplex und richtet sich nicht zuletzt nach der neusten Rechtssprechung des jeweils zuständigen Landessozialgerichts. Informationen und Beratungen über die geeigneten Antragstellungen können hier kaum im Eingangsbereich vorgenommen werden, sondern erfordern eine Behandlung durch eine/n besonders geschulten Mitarbeiter/in. Im Zweifel müssen Anträge entgegen genommen werden und von der Rechtsabteilung geprüft werden.

Dagegen sind eingetragene Wohnsitzauflagen für die Prüfung der Leistungsansprüche unbeachtlich. Maßgeblich ist allein, ob sich gewöhnlicher Aufenthalt im Zuständigkeitsbereich des Leistungsträgers feststellen lässt (SG Aachen v. 28.11.2006 – S 11 AS 154/06 ER –). Die Rückkehr an den ursprünglichen Aufenthaltsort kann nur ordnungsrechtlich (§ 12 Abs. 3 AufenthG) durchgesetzt werden.

Hat eine dritte Person eine Verpflichtung zur Übernahme der Kosten des Lebensunterhalts nach § 68 AufenthG übernommen, so können die Leistungen nach SGB II nicht unter Verweis auf diese Verpflichtung versagt werden. Die Verpflichtungserklärung entfaltet nur gegenüber den Leistungsträgern unmittelbare Wirkung, der Ausländer selbst kann aus ihr keine Ansprüche gegen den Dritten geltend machen (SG Düsseldorf v. 5.12.2006 – S 35 AS 245/06 ER –). Die Leistungsträger können die Ansprüche nur nach § 33 SGB II gegenüber dem Dritten geltend machen.

Im Rahmen der *Kundenbefragung* wurden die Befragten mit Migrationshintergrund nach ihrer Einschätzung gefragt, wie sich der jeweilige Ansprechpartner mit den „Vorschriften für Ausländer“ auskennt und wie gut er darauf vorbereitet ist, „mit Menschen aus unterschiedlichen Ländern umzugehen“. Methodisch ist darauf hinzuweisen, dass bei derartigen Einschätzungs- und Zufriedenheitsfragen in standardisierten Umfragen tendenziell positive Werte die Regel sind. Anders gesagt, wenn eine Mehrheit von Befragten sich dazu provoziert fühlen würde, eine derartige Frage mit „schlecht“ oder „sehr schlecht“ zu beantworten, dann wäre die Sicherheitslage in den Jobcentern vermutlich kritisch. Interpretieren sollte man bei derartigen Befragungswerten also eher die

Unterschiede zwischen Gruppen, zwischen ähnlich erfragten Sachverhalten, oder Veränderungen über die Zeit, falls eine solche Befragung wiederholt werden sollte.⁴⁶

Insgesamt 74,9 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund und einer ausländischen Staatsangehörigkeit schätzen die Rechtskenntnisse der Mitarbeiter/innen bei der zuständigen Grundsicherungsstelle als eher gut oder sehr gut ein. Dies bedeutet aber auch, dass jede vierte befragte Person der Meinung ist, dass die Rechtskenntnisse der Mitarbeiter/innen schlecht oder sehr schlecht sind, wobei die Rechtskenntnisse deutlich häufiger von Männern (32,5 Prozent) als von Frauen (19,1 Prozent) als mangelhaft empfunden werden. Wird die Herkunft der Personen mit Migrationshintergrund und einer ausländischen Staatsangehörigkeit in die Auswertung einbezogen, so zeigen sich Unterschiede zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen aber vor allem teilweise erhebliche Geschlechterdiskrepanzen: Personen mit Migrationshintergrund und einer ausländischen Staatsangehörigkeit aus Mittel- und Osteuropa/GUS schätzen die Rechtskompetenzen bei der Grundsicherungsstelle am häufigsten als eher gut oder sehr gut ein. Dabei weicht die Einschätzung von Männern und Frauen mit Aussiedlerstatus um über 16 Prozentpunkte (bei geringer Fallzahl) ab, wonach Männer die Rechtskompetenzen deutlich häufiger positiv bewerten als es Frauen tun.

Tabelle 4.2: Einschätzung ausländerspezifischer Rechtskenntnisse bei den Grundsicherungsstellen, nach Herkunft und Geschlecht der Antwortenden

Herkunft	eher/sehr gut			eher/sehr schlecht		
	insg.	Männer	Frauen.	insg.	Männer	Frauen
	%	%	%	%	%	%
alle eHb mit Migrationshintergrund	74,9	67,5	81,0	25,1	32,5	19,1
Türkei	65,1	55,7	74,6	34,9	44,3	25,4
ehem. südeur. Anw.-länder	72,1	75,9	69,0	21,0	16,4*	24,9*
Aussiedler/innen	75,6	82,1*	65,9*	24,4*	–	34,1*
MOE / GUS	82,9	77,4	85,1	17,1	22,6	14,9
übrige Welt	73,3	64,6	86,6	26,7	35,4	13,4*

Nur Personen mit Migrationshintergrund und einer ausländischen Staatsangehörigkeit

*Hochgerechnete Anteilswerte der Panelbestandsstichprobe, * $n < 30$, – $n < 5$.*

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Anders gestaltet sich die Verteilung unter Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund und türkischer Staatsangehörigkeit, denn hier bewerten Frauen mit einer Differenz von fast 19 Prozentpunkten die Rechtskenntnisse der Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen deutlich häufiger positiv als es unter den Männern der Fall ist. In-

⁴⁶ Im vorliegenden Fall ist das leider nicht möglich, weil diese Fragen zum „Migranten-Ergänzungsmodul“ der Kundenbefragung gehören, das erst für die zweite Welle der Kundenbefragung in den Fragebogen eingefügt wurde. Aus der ersten Welle liegt das entsprechende Merkmal daher nicht vor.

samt werden von türkischstämmigen Personen mit 34,9 Prozent zu einem vergleichsweise hohen Anteil schlechte ausländer spezifische Rechtskenntnisse konstatiert.

Die Bewertung der ausländerrechtlichen Kenntnisse der Mitarbeiter/innen der zuständigen Grundsicherungsstelle wird also sehr stark vom Geschlecht und der Abstammung beeinflusst. Hierbei dürfte einerseits der objektive Status eine Rolle spielen – als solche anerkannte Aussiedler können allenfalls noch Probleme mit ihrer Freizügigkeit und der Anerkennung von Berufsabschlüssen haben – andererseits könnte sich in diesen Aussagen zu einem Sachverhalt, den die Befragten nur äußerst begrenzt beurteilen können, eine allgemeine Unzufriedenheit widerspiegeln: Die Männer türkischer Herkunft sind auch diejenigen, die am häufigsten „Probleme als Migrant/in in Deutschland“ berichten (vgl. Tabelle 3.4. S. 31).

4.6 Migrationsspezifische Vernetzung

Im Rahmen der standardisierten *Trägerbefragung* wurden die Grundsicherungsstellen nach Häufigkeit und Anlass ihrer Kontakte mit der jeweiligen Ausländerbehörde befragt. Die überwiegende Aussage, dass ein Kontakt wegen der Klärung des Aufenthaltsstatus nur in Einzelfällen stattfindet (Tabelle 4.3), deckt sich mit Aussagen der Gesprächspartnerinnen bei den Trägerfallstudien, dass Rückfragen wegen des Aufenthaltsstatus nur in Einzelfällen erforderlich seien; in der Mehrzahl der Fälle sei die aufenthaltsrechtliche Situation aus den Unterlagen der Kund/innen zweifelsfrei erkennbar.

Tabelle 4.3: Kontakte der Grundsicherungsstellen zur jeweiligen Ausländerbehörde

„Wie häufig gab es im Jahr 2007 in Ihrer [Grundsicherungsstelle] bei der Betreuung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne deutsche Staatsangehörigkeit einen unmittelbaren Kontakt zu den zuständigen Sachbearbeitern/innen bei der Ausländerbehörde?“

	nie	in Einzelfällen	häufig	immer
Gegenstand des Kontaktes	%	%	%	%
Aufenthaltsstatus	1,2	65,7	27,9	5,2
Zuweisung in Integrationskurs	1,7	51,7	37,1	9,5

Quelle: E-Mail-Befragung des IAW Tübingen zur organisatorischen Umsetzung des SGB II in den regionalen Einheiten, 3. Welle, Frage 12.5., Anteile der antwortenden Grundsicherungsstellen

Kontakte wegen der Zuweisung in Integrationskurse waren in dem Zeitraum, auf den sich die Trägerbefragung überwiegend bezieht, noch häufiger erforderlich; hier trat im Herbst 2007 eine Änderung ein (vgl. ausführlich 5.3.1, S. 123f.).

Im Rahmen der telefonischen *Kundenbefragung* wurden die Ausländer/innen danach gefragt, ob sie Unterstützung beim Umgang mit der Ausländerbehörde durch die Mitarbeiter/innen bekommen⁴⁷, während alle Migrant/innen mit Kontakt zu ihrer zuständigen

⁴⁷ Zugrunde gelegt wird die Frage: „Erhalten Sie beim Grundsicherungsträger Beratung oder Unterstützung für Ihren Umgang mit der Ausländerbehörde?“ (Frage 1435)

Grundsicherungsstelle gefragt wurden, ob sie schon einmal eine Empfehlung erhalten haben, eine Beratungsstelle für Personen mit Migrationshintergrund aufzusuchen.⁴⁸

Insgesamt gaben 77,9 Prozent der Ausländer/innen im SGB II-Leistungsbezug an, dass sie keine Unterstützung beim Umgang mit dem Ausländeramt erhalten. 11,8 Prozent gaben an, dass sie gar keinen Kontakt zur Ausländerbehörde haben (11,8 Prozent), so dass lediglich 10,3 Prozent von einer entsprechenden Unterstützung berichten.

Tabelle 4.4: Vernetzungskompetenzen der Grundsicherungsstellen

	ja			kein Kontakt zur Ausländerbe- hörde		
	insg.	Männer	Frauen	insg.	Männer	Frauen
	%	%	%	%	%	%
Unterstützung von Ausländer/innen beim Kontakt mit der Ausländerbehörde durch die Grundsicherungsstellen*	10,3	10,5	10,2	11,8	12,1	11,5
Hinweis auf Beratungseinrichtungen durch die Grundsicherungsstelle für Personen mit Migrationshintergrund**	3,9	3,2	4,4	-	-	-

* Nur Personen mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft

** alle eHB mit MH, die schon einmal bei der Grundsicherungsstelle waren

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Der zweite Indikator zur Vernetzungskompetenzen der Grundsicherungsstellen, nämlich der Verweis auf Beratungsstellen für Personen mit Migrationshintergrund, spielt nur eine marginale Rolle im Beratungsprozess von Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund. Lediglich 3,9 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund in der Panelbestandstichprobe gaben an, dass sie auf ein entsprechendes Beratungsangebot aufmerksam gemacht wurden.

Dieses Ergebnis steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu anderen Befunden, wonach sich die Grundsicherungsstellen in starkem Maße darauf verlassen, dass Kund/innen mit Migrationshintergrund bei speziellen Fragen externe Hilfe in Anspruch nehmen (vgl. S. 107f. und S. 147f.). Anscheinend verlassen sie sich zugleich auch darauf, dass die Kund/innen diese externe Hilfe selbst finden.

4.7 Weiterbildung der Integrationsfachkräfte

Bei der dritten Welle der *standardisierten Trägerbefragung*, die im Untersuchungsfeld 1 der § 6c-Evaluierung durchgeführt wurde, wurde die in allen drei Wellen gestellte Frage zu Weiterbildungsinhalten ergänzt um die Items

⁴⁸ Zugrunde gelegt wird folgende Frage: „Hat Ihr Ansprechpartner bei der Grundsicherungsstelle Ihnen schon einmal geraten, zu einer Beratungsstelle für Ausländer oder Spätaussiedler zu gehen?“ (Frage 1439)

- interkulturelle Kommunikation / Sozialintegration von Personen mit Migrationshintergrund
- migrantenspezifische Rechtsfragen.

Standardisierte Trägerbefragung des IAW, Frage 2.7:

Welche Bedeutung für die Personalentwicklung hatten in Ihrer [Grundsicherungsstelle] im Jahr 2007 die folgenden Schulungsarten (sowohl intern als auch extern)?

(5-er Skala von „gar keine Bedeutung“ bis „hohe Bedeutung“)

1. Allgemeine rechtliche Schulungen zum SGB II
2. Fallmanagement-Schulungen
3. Schulungen zum Thema sozialintegrative Leistungen
4. (z.B. Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung)
5. Schulungen zum Thema Vermittlung, Stellenakquise, Zusammenarbeit mit Arbeitgebern
6. Schulungen zum Thema Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts im SGB II
7. Gender-Schulungen für Führungskräfte
8. Gender-Schulungen für Mitarbeiter/innen des Bereichs
9. Eingliederungsleistungen bzw. Fallmanagement
- 10. Schulungen zur interkulturellen Kommunikation oder zur Sozialintegration von Personen mit Migrationshintergrund**
- 11. Migrationsspezifische Rechtsfragen (z. B. Asylrecht, Aufenthaltsrecht, Arbeitserlaubnisrecht, Anerkennung von ausländischen Studien- und Berufsabschlüssen)**
12. Schulungen zu IT-Verfahren und allgemeine Computerschulungen
13. Konfliktbewältigung und Kommunikation gegenüber Kunden/innen

Schulungen zu interkultureller Kommunikation und zur Sozialintegration von Personen mit Migrationshintergrund hatten bei etwa einem Viertel der antwortenden Träger überhaupt keine Bedeutung für die Personalentwicklung, und nur bei ca. 13 Prozent eine hohe oder sehr hohe. Migrationsspezifische Rechtsfragen wurden etwas höher gewichtet. Unter insgesamt 11 abgefragten Schulungsinhalten nehmen die beiden migrationsspezifischen Themen in der Gesamtwertung die Rangplätze 8 und 9 ein. Damit liegen sie immerhin vor den *gender*-Themen, die Platz 10 und 11 einnehmen.

Bei den *Trägerfallstudien* wurden alle Gesprächspartner nach den Weiterbildungsangeboten in der Grundsicherungsstelle bzw. seitens der jeweiligen Dienstherren oder Arbeitgeber sowie nach ihrer persönlichen Teilnahme gefragt. Generell besteht das Problem, dass bei teilweise noch immer bestehendem Personalmangel und hoher Fluktuation die Weiterbildung zu kurz kommt und sich konzentriert auf das, was zur Aufrechterhaltung des Betriebs notwendig ist: EDV, Gesetzesänderungen und Verwaltungsvorschriften. Beim Stichwort „Weiterbildung für den Umgang mit Kund/innen mit Migrationshintergrund“ kommt fast ebenso häufig die Antwort „Verhaltenstraining im Umgang mit schwierigen Kunden / Deeskalationstechniken / Konfliktmanagement“ wie „inter-

kulturelle Kompetenz / interkulturelle Kommunikation“. Der letztgenannte Themenkreis wird immerhin bei 12 der 16 besuchten Grundsicherungsstellen in der Weiterbildung angeboten, überwiegend in eintägigen Informationsveranstaltungen. Bei einer Grundsicherungsstelle war dieses Weiterbildungsprogramm obligatorisch und lief gerade, während die Gespräche geführt wurden. Entsprechend frisch waren die Eindrücke:

„Aber es ist halt ... schwierig, diese Konzepte, die wir dort gelernt haben, umzusetzen... Die Fortbildung fand ich wahnsinnig interessant, aber umsetzen, ehrlich gesagt, kann ich sie nicht.“ (06-2-LS)

„Oder dass man eben in Afrika als Frau einem Mann nur in die Augen schaut, wenn man eine Prostituierte ist. Das ist schon hilfreich, wenn man das weiß.“ (06-3-GL)

„Ich weiß noch, nach der Schulung hatte ich gleich am ersten Tag direkt einen Schwarzafrikaner da sitzen und da wusste ich nicht, wo schaue ich hin. Habe also den Schrank angeschaut und die Kaffeemaschine angeschaut. Der war dann schon irritiert, weil er nicht wusste, weswegen die das jetzt macht und wo schaut die eigentlich hin. Und dann dachte ich, nee, das lässt sich nicht umsetzen. Das war mir dann doch zu blöd.“ (06-2-LS)

„Runde Tische, haben wir gelernt, sind ganz schlecht. Da haben wir jetzt Jahrzehnte lang alle gekämpft, dass wir an einem runden Tisch sitzen. Jetzt wurde uns gerade wieder vermittelt, das ist nicht so gut, weil man damit so eine Gesprächssituation schaffen würde, die viele Nationen nicht so angenehm finden würden.“ (06-3-GL)

Offenbar fehlt es in diesem Konzept noch an einer Reflexion, wie weit ein einheimischer Akteur sich an tatsächliche oder vermeintliche kulturelle Praktiken eines Kunden anpassen kann, ohne seine eigene Verhaltenssicherheit zu gefährden oder hinter Akkulturationsschritte zurückzufallen, die sein Gegenüber längst absolviert hat.

Als weitere migrationsrelevante Fortbildungsthemen wurden von den Gesprächspartnern genannt: Arbeitserlaubnisrecht, Erschließung ausländischer Betriebe für die Ausbildung, *Diversity*-Beratung für Arbeitgeber.

4.8 Zusammenfassung

Jenseits des Merkmals der Staatsbürgerschaft verfügen die Grundsicherungsstellen über keine statistische Grundlage, mit der sie den Anteil ihrer Kunden mit Migrationshintergrund bestimmen könnten. Auch das Kundenmerkmal „Ausländer“ war zum Zeitpunkt der Gespräche keine in der Praxis etablierte Controlling- oder Steuerungsgröße; jedoch wurden Bestrebungen der BA-Zentrale erkennbar, eine solche Steuerung einzuführen. Die Tatsache, dass die IT-Systeme der BA bisher die Erfassung der Teilnahme an Maßnahmen nicht gestatten, die nicht aus dem Eingliederungstitel finanziert werden, erwies sich als hinderlich beim Aufbau einer sachgerechten Kontrolle einer angemessenen Maßnahmeteilnahme von Ausländern.

Organisationsleitbilder sind entweder nicht bekannt, oder sie haben keine Orientierungsfunktion im Hinblick auf die Integration von Migrant/innen. Die „Externe *Diversity*-Strategie der BA“ ist in den untersuchten ARGEn nicht bekannt. Der Auftrag des SGB II zur Erwerbsintegration wird, bezogen auf Kunden mit Migrationshintergrund, nicht im Kontext von Integrationspolitik verstanden. Eine Zielgruppenförderung von Migrant/innen – oder, was zielgerichteter wäre, von Personen mit migrationsbedingten Vermittlungshemmnissen – wird mit Hinweis auf die Gleichbehandlung abgelehnt. Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen, die mehr oder weniger explizit und offiziell neben ihren übrigen Aufgaben damit betraut sind, sich um migrant/innenspezifische Belange zu kümmern, spielen in keiner der untersuchten Grundsicherungsstellen eine strategische Rolle bezogen auf die Zielgruppe. Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund sind äußerst selten anzutreffen. In den besuchten ARGEn gibt es keine Anzeichen für eine Implementierung der „Internen *Diversity* Strategie“ der BA.⁴⁹ Das durch Einführung des SGB II eröffnete „Fenster personalpolitischer Möglichkeiten“ wurde nicht genutzt, um gezielt den Migrant/innenanteil unter den Fachkräften zu erhöhen. Wiederum sind es Argumente von Gleichbehandlung sowie eine ausschließlich fachliche Rechtfertigung von Personalentscheidungen, die das Verfolgen einer *Diversity*-Strategie behindern. Hinzu kommt, dass die Einschätzung des durch *Diversity* erreichbaren Kompetenzgewinns seitens der Führungskräfte eher ambivalent ausfällt.

Obwohl die korrekte Rechtsanwendung an der Schnittstelle zwischen SGB II einerseits und ausländerspezifischen Rechtsvorschriften andererseits viele Tücken birgt, schätzen die Kunden mit Migrationshintergrund die ausländerspezifischen Rechtskenntnisse ihrer Ansprechpartner/innen in den Grundsicherungsstellen mehrheitlich als gut ein. Aufmerksamkeit verdienen gruppenspezifische Abweichungen: Die höchste Kritikquote findet sich unter türkischen Männern, d. h. derjenigen Gruppe, die sich auch am stärksten betroffen fühlt von „Problemen als Ausländer bzw. Migrant in Deutschland“. Da es keinerlei Hinweise darauf gibt, dass diese Gruppe stärker als Ausländer aus MOE/GUS oder der „übrigen Welt“ von Spannungsverhältnissen zwischen Sozial- und Ausländerrecht betroffen wäre, ist dieses Befragungsergebnis eher als Indiz dafür zu betrachten, dass Gefühle des Ausgeschlossenseins in dieser Gruppe häufiger vorkommen als in den anderen.

In der Weiterbildung der Integrationsfachkräfte treten migrationsspezifische Themen zwangsläufig gegenüber Schulungsinhalten zurück, die für die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs essentiell sind. Jedoch halten viele Gesprächspartner auch Schulungen im „Umgang mit schwierigen Kunden“ oder „deeskalierenden Kommunikationstechniken“ für relevant im Umgang mit Kunden mit Migrationshintergrund. Darüber hinaus gewinnen Schulungen zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz offenbar an Gewicht. Die Äußerungen von Gesprächspartner/innen, die an solchen Schulungen teilgenommen haben, deuten auf Verbesserungsbedarf bezüglich der Praxistauglichkeit solcher Schulungen hin: Eine reine Landes- oder Kulturkunde kann nicht ausreichen oder sogar Verhaltensunsicherheiten erhöhen, denn für die Integrationsfachkräfte geht es nicht um die Frage, wie sie als Touristen fremden Kulturen respektvoll begegnen

⁴⁹ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen Schneider et al. 2008.

sollen, sondern wie sie produktiv vermitteln können zwischen den Ansprüchen des SGB II und durch Migration transformierten Elementen fremder Kulturen, die spannungsreich in eine inländische Lebenswirklichkeit eingelassen sind.

5 Wie gehen die Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen und ihren spezifischen Integrationshemmnissen um?

Das folgende Kapitel stellt zunächst den Umgang der Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen bezogen auf ihre spezifischen Schwierigkeiten dar. Hierbei geht es um die sprachliche Verständigung (5.1), die interkulturelle Verständigung (5.2, S. 111), die Sprachförderung (5.3, S. 123), sowie die Anerkennung und Verwertung beruflicher Kompetenzen (5.4, S. 145). Abschließend wird untersucht, inwieweit die Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund gleichgewichtig mit Einheimischen erfolgt (5.5, S. 163). Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung, in die Auswertungen zur Kundenzufriedenheit integriert sind (5.6, S. 183).

5.1 „Amtssprache ist Deutsch“: Barrieren sprachlicher Verständigung und Praktiken ihrer Überwindung

5.1.1 Zur Problematik der sprachlichen Verständigung

Da ein relevanter Teil der Kunden mit Migrationshintergrund die deutsche Sprache nur unvollkommen oder gar nicht beherrscht (ca. ein Drittel mit mindestens eher schlechter mündlicher und mehr als die Hälfte mit mindestens eher schlechter schriftlicher Sprachkompetenz⁵⁰ – vgl. 3.3, S. 31), kann die sprachliche Verständigung mit diesen Kunden in der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen zum Problem werden. Nach Aussagen unserer Gesprächspartner bei den Grundsicherungsstellen im Rahmen der *Trägerfallstudien* führt das teilweise dazu, dass der Erstkontakt mit neuen Antragstellern ergebnislos ausgeht:

„Wenn jetzt einer kommt, der keinen Dolmetscher mit hat, gestaltet sich das sehr schwierig.“ (03-3-LS)

„Bisweilen müssen wir sie auch nach Hause schicken, mit dem Hinweis auf einen Dolmetscher.“ (04-2-PAP_Ü25)

Zum Teil erzeugt brüchige sprachliche Kommunikation auch Unsicherheit und sogar Misstrauen im Umgang mit Kunden, deren Sprachkompetenz stark eingeschränkt erscheint:

„Es kann aber auch sein, dass die schon gut Deutsch sprechen, nur sie tragen die mangelnden Sprachkenntnisse wie ein Schutzschild vor sich her. ... Aber es ist schwierig, das einzuschätzen, weil wir nicht so tief in die Gespräche einsteigen können, aufgrund der Sprachhemmnisse.“ (04-2-PAP_Ü25)

⁵⁰ Genannt sind hier die Komplementärwerte zu Tabelle 3.5, d. h. die Zusammenfassung der Kategorien „eher schwer“ und „sehr schwer“, bezogen auf die mündliche bzw. schriftliche Verständigung.

„Wobei man manchmal nicht ganz genau weiß, verstehen sie einen wirklich nicht oder tun sie so, ob sie einen nicht verstehen? Da ist auch immer noch so ein bisschen eine Dunkelziffer.“ (12-3-FM_Ü25)

Dabei erstreckt sich das Misstrauen auch auf etwa vorhandene Dolmetscher, bei denen es sich – wie unten noch gezeigt werden wird – überwiegend um informell einbezogene Sprachmittler handelt, deren Sprachkenntnisse ebenfalls zweifelhaft sind:

„Es war ein Dolmetscher dabei. Wenn der natürlich dolmetscht, weiß ich nicht, ob die über das Wetter sprechen oder [ob] der dem wirklich verklickert, was da das Thema ist.“ (11-4-PAP_U25)

Die Befürchtung, dass auch durch informelle Dolmetscher die eigentlich gemeinte Botschaft beim Adressaten nicht ankommt, dürfte angesichts der Schwierigkeiten der Übersetzung von „Amtssprache“ gleich welchen Landes nicht unbegründet sein. Es kommt das Problem hinzu, dass der Dolmetscher u. U. gegenüber dem Kunden nicht zugeben kann, dass er keine adäquate Übersetzung weiß, weil er in der ethnischen Community oder in der Familie (vgl. S. 104, Kinder als Dolmetscher) einen geringeren Rangplatz einnimmt als der Kunde oder weil er als Ehemann oder Vater einer Tochter die Kommunikation – bewusst oder unbewusst – entsprechend seinem Bild der angemessenen Rollenverteilung in der Bedarfsgemeinschaft manipuliert (vgl. 3.5.2, insbes. ab S. 45).

Die Überwindung sprachlicher Hürden stellt für manche Fachkräfte eine zusätzliche Belastung dar:

„Wobei ich sagen muss, es ist nicht einfach. Es ist sehr Energie raubend... Man erklärt es zwar ausführlich und man muss halt manches 2-3 Mal erklären. Das ist halt ... schon sehr anstrengend.“ (11-5-TL_MI)

„Das ist ganz gravierend. Das macht schon ein Gespräch hier im Haus äußerst schwierig, weil die Kunden kommen und haben in der Regel niemanden dabei, der da ein bisschen dolmetscht. Die kommen und wir haben das Problem sie zu verstehen. Die haben natürlich das Problem uns zu verstehen.“ (12-3-FM_Ü25)

Ein Gesprächspartner äußert die Einschätzung, dass es bei den Fachkräften auch Unterschiede im sprachlichen Einfühlungsvermögen gebe:

„Aber ich bin nicht so geprägt darauf das als Problem zu betrachten, wie jetzt vielleicht andere Kollegen. ... Da sind viele andere Kollegen oder auch in meinem privaten Umfeld, die sagen ‚Den oder die versteht man ja gar nicht‘ und ich denke mir, der spricht doch super Deutsch. Also ich kann mit der Art, wie Ausländer Deutsch reden... Ich weiß, was die ausdrücken wollen.“ (09-5-FM_Ü25)

In dieser Äußerung klingt an, dass Sprache nicht nur ein funktionales Kommunikationsmedium ist, sondern auch ein Signal der Zugehörigkeit zu einer Sprachgemeinschaft. „Schlechtes“ Sprechen oder ein sehr starker Akzent erzeugen beim Hörer Unlust, die dazu beitragen mag, dass viele Gesprächspartner/innen den Arbeitsmarkt ohne gute Sprachkenntnisse für von vornherein verschlossen halten (vgl. S. 33). Es könnte Ziel

eines interkulturellen Trainings sein, sich diesen Mechanismus bewusst zu machen und seine Auswirkungen auf die Kundeninteraktion gering zu halten.

5.1.2 Verfahrensweisen bei Verständigungsproblemen

Vor dem Hintergrund dieser Kommunikationsprobleme in der Fallbearbeitung wurde den Grundsicherungsstellen in der *standardisierten Trägerbefragung* die Frage gestellt, wie in solchen Fällen überwiegend verfahren werde.

In mehr als drei Vierteln der Grundsicherungsstellen wird die Lösung der Verständigungsprobleme durch die Bedarfsgemeinschaft selbst erwartet (Tabelle 5.1). Mit 52 Antworten (12,3 Prozent) noch relevant ist die Einbestellung mit einem/r Dolmetscher/in von außerhalb der Bedarfsgemeinschaft, wobei die Formulierung der Frage offen lässt, ob es sich hierbei um einen professionellen Dolmetscher oder um einen Bekannten der Bedarfsgemeinschaft handelt. Nur 5 Prozent der Grundsicherungsstellen bezeichnen das Herbeirufen eines eigenen Mitarbeiters mit den entsprechenden Sprachkenntnissen als die überwiegende Vorgehensweise. Eine Kundenzuordnung nach Sprachkompetenz einzelner Fachkräfte kann mit 6 Antworten (1,4 Prozent) als nahezu inexistent betrachtet werden.

Tabelle 5.1: Verfahrensweise der Grundsicherungsstellen bei Unmöglichkeit der Verständigung

„Wie wurde <u>überwiegend</u> im Jahr 2007 in Ihrer [Grundsicherungsstelle] verfahren, wenn im Erstgespräch eine Verständigung mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus sprachlichen Gründen nicht möglich war?“ (nur eine Antwort zugelassen)	%
erneute Einbestellung zusammen mit einem sprachkundigeren Mitglied der Bedarfsgemeinschaft	78,6
Die Zuständigkeit für den Fall wurde an eine/n Fallmanager/in bzw. Ansprechpartner/in mit Kenntnis der betreffenden Fremdsprache übergeben	1,4
Herbeirufen eines/r Mitarbeiters/in mit Kenntnissen der betreffenden Fremdsprache	5,0
erneute Einbestellung mit Dolmetscher/in	12,3
Sonstiges	2,6
Summe	99,9

Quelle: E-Mail-Befragung des IAW Tübingen zur organisatorischen Umsetzung des SGB II in den regionalen Einheiten, 3. Welle, Frage 7.5., Anteile der antwortenden Grundsicherungsstellen

Diese Rangfolge entspricht in etwa der einschlägigen Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung der BA⁵¹, deren aktuelle Fassung allerdings erlassen wurde, nachdem die Trägerfallstudien abgeschlossen waren, und deren Vorläuferfassungen nicht bekannt sind. Diese Vorschrift sieht vor:

- (1) Kunden mit unzureichenden Deutsch-Kenntnissen sollen zur Vermeidung von Verständnisschwierigkeiten in erster Linie eine Person mit entsprechenden Sprachkenntnissen mitbringen.

⁵¹ Bundesagentur für Arbeit 20.10.2008

- (2) Ist dies nicht möglich, sind für Übersetzungen und Dolmetscherdienste Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit entsprechenden Sprachkenntnissen zu betrauen.
- (3) Sofern dies ebenfalls ausscheidet, sollen soziale Verbände bzw. ehrenamtliche Einrichtungen u. ä. - soweit die Übersetzungs- und Dolmetscherdienste im Zusammenhang mit ihren Aufgaben stehen – hierfür gewonnen werden.
- (4) Bei EU-Bürgern können auf Kosten der Verwaltungskommission der EU kommerzielle Dienste in Anspruch genommen werden.

Die Ergebnisse in Tabelle 5.1 beziehen sich auf die jeweils überwiegende Praxis in den einzelnen Grundsicherungsstellen, nicht auf Individuen. Sie können wegen unterschiedlicher Kundenzahl und unterschiedlichem Anteil von Migrant/innen in den einzelnen Grundsicherungsstellen nicht als Maß für die Betroffenheit von Individuen von der einen oder anderen Praxis interpretiert werden. Deshalb wurden in der *Kundenbefragung* die Teilnehmenden mit Migrationshintergrund, die ihre eigenen Sprachkompetenzen als weniger gut einschätzten, danach gefragt, ob es in der für sie zuständigen Grundsicherungsstelle Personen gebe, die der eigenen Muttersprache (oder einer für sie besser als Deutsch verständlichen Brückensprache) mächtig seien. Wenn ja, wurde weiter gefragt, ob diese Person denn auch bei Beratungsgesprächen anwesend sei; wenn nein, ob es denn für hilfreich gehalten würde, wenn diese Person bei den Gesprächen anwesend wäre.

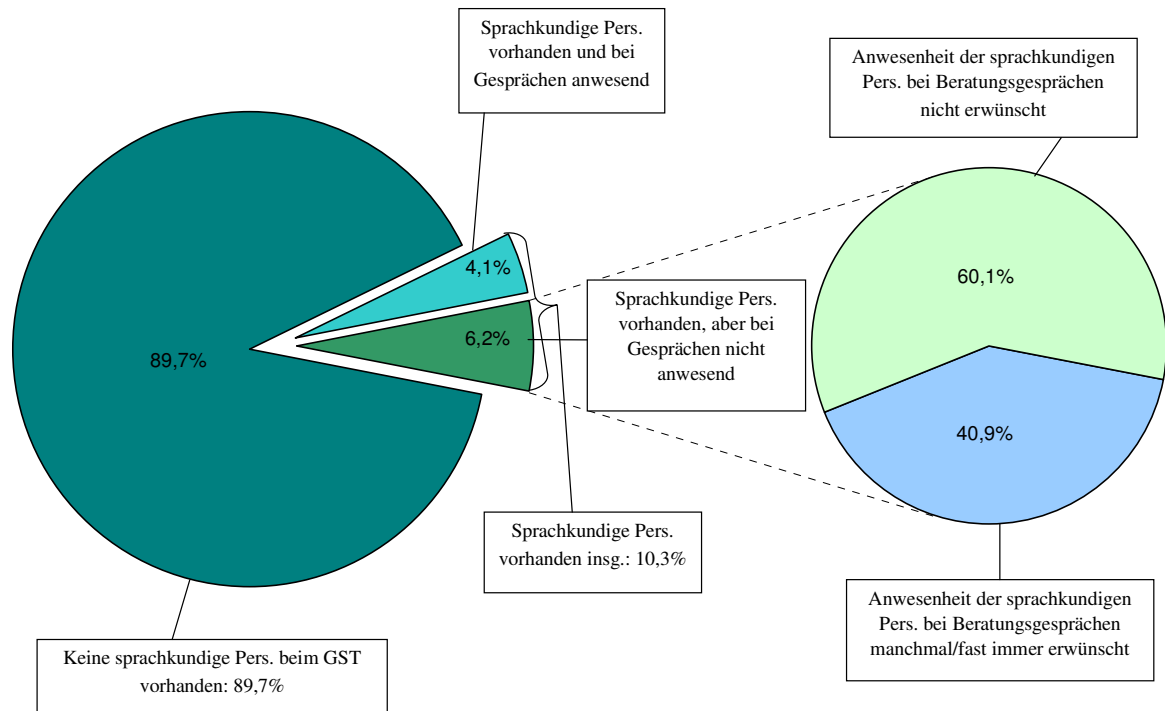
Von den Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund und eher schlechten oder sehr schlechten Sprachkenntnissen gaben 10,3 Prozent⁵² an, dass es bei ihrer Grundsicherungsstelle eine Person gebe, die die eigene oder eine Brückensprache spreche. Diese Frage wird also von fast 90 Prozent der Befragten verneint (vgl. Abbildung 5.1), und zwar besonders häufig (92,1 Prozent) bei Leistungsbezieher/innen „großer“ Grundsicherungsstellen (mehr als 20.330 erwerbsfähige Hilfebedürftige pro Grundsicherungsstelle)⁵³. Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, die durch eine Grundsicherungsstelle in einem Landkreis betreut werden, berichten häufiger (12,2 Prozent) vom Vorhandensein einer sprachkundigen Person als es bei Grundsicherungsstellen in kreisfreien Städten (9,1 Prozent) der Fall ist. Obwohl die Größe einer Grundsicherungsstelle das Vorhandensein von Sprachkundlern eigentlich begünstigen dürfte, erscheint es plausibel, dass die Wahrscheinlichkeit, dass dieses den Betroffenen auch bekannt wird, mit der Organisationsgröße abnimmt. Insbesondere bei territorial gegliederten Grundsicherungsstellen (z. B. stadtteilbezogene Organisation) dürfte die Frage von den Antwort-

⁵² Zugrunde gelegte Frage: „Gibt es bei Ihrem Grundsicherungsträger jemanden, der Ihre Sprache spricht oder eine Sprache, in der Sie sich besser verständigen können als in Deutsch?“ Die Frage wurde gefiltert an Personen gestellt, die einen Migrationshintergrund haben, schon einmal bei der zuständigen Grundsicherungsstelle waren und denen es ihrer eigenen Einschätzung nach (eher) schwer fällt, einen Brief auf Deutsch zu schreiben. Die schriftliche (statt der als Merkmal ebenfalls verfügbaren) mündlichen Sprachkompetenz wurde deshalb als Filter benutzt, weil bei der Interaktion im Leistungsprozess Formulare, Merkblätter und nicht zuletzt die Eingliederungsvereinbarung als schriftliche Dokumente eine Rolle spielen.

⁵³ Die Differenzierung nach Größe der Grundsicherungsstelle und nach Landkreis/Stadt ist in Abbildung 5.1 nicht dargestellt. Die Größeneinteilung der Grundsicherungsstellen orientiert sich an ZEW; IAQ; TNS Emnid 2007, S. 119.

tenden auf die Geschäftsstelle bezogen werden, die für die oder den Befragte/n zuständig ist, während aber das Größenmerkmal im Datensatz der Kundenbefragung nur für die gesamte SGB II-Einheit verfügbar ist.

Abbildung 5.1: Vorhandensein von sprachkundigen Personen bei der Grundsicherungsstelle und deren Einbeziehung in die Beratungsgespräche



Nur Personen mit Migrationshintergrund und (selbst eingeschätzten) schlechten oder eher schlechten schriftlichen Sprachkenntnissen, die nicht „nie beim Träger“ waren.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Zwar ist nicht davon auszugehen, dass die Antwortenden der Kundenbefragung in jedem Falle von der Existenz von Personen wissen, die ihre Muttersprache oder eine Brückensprache sprechen, doch ist die Seltenheit einer solchen Situation vor dem Hintergrund des geringen Anteils von Fachkräften mit eigenem Migrationshintergrund (vgl. 4.4.1, S. 77) durchaus plausibel. Es kann insofern als gesichert gelten, dass die Grundsicherungsstellen nur in Ausnahmefällen in der Lage sind, sprachliche Verständigungsprobleme mit eigenen Personalressourcen zu lösen.

Einsatz von Sprachkenntnissen der Integrationsfachkräfte

Die *Trägerfallstudien* machen deutlich, dass selbst das Vorhandensein von sprachkundigen Fachkräften im alltäglichen Arbeitsablauf nur in Ausnahmefällen Abhilfe bei Verständigungsproblemen schaffen kann, denn dadurch wird ja deren eigene Kundeninteraktion gestört:

„...den zu Gesprächen dann auch abziehen ... auch das funktioniert .. nicht, weil wir alle Termine haben und da kann man nicht sagen, komm du mal her!“ (02-2-FM_Ü25)

„Das ist ein bisschen schwierig, weil wir sehr hohen Publikumsandrang haben, und sie kann nicht immer ihre laufende Arbeit unterbrechen.“ (08-3-EZ)

Insofern bleibt der Rückgriff auf die Sprachressourcen von Kolleg/innen die Ausnahme:

„In Extremfällen kann man sich da schon mal einen Kollegen, der russisch spricht oder polnisch oder türkisch spricht holen.“ (05-1-AGV)

Einfacher ist es, wenn die Integrationsfachkräfte selbst über die geforderten Sprachkenntnisse verfügen; gerade wenn es sich nicht um die Muttersprache handelt, stärkt das auch das professionelle Selbstbewusstsein, aber der Einsatz eigener Sprachkenntnisse stößt natürlich an Grenzen der beherrschbaren Vielfalt:

„Das kommt darauf an, wo die herkommen. Mein Hobby ist die englische Sprache, ich bilde mich auch privat selber weiter in Behördenenglisch, habe mir das selber angeeignet und bin die einzige, die unten Beratungsgespräche in Englisch führt auf deutschem Sprachniveau.“ (08-3-EZ)

Eine Integrationsfachkraft mit türkischem Migrationshintergrund:

„... ich hab‘ für alles türkische Wörter entwickelt, ja. Ich hab wirklich für alles türkische Wörter entwickelt, damit die auch verstehen um was es geht...“ (01-6-PAP_Ü25)

Bei einigen Grundsicherungsstellen besteht Unsicherheit bei den Fachkräften, ob sie eigene Sprachkenntnisse überhaupt einsetzen dürfen:

[Setzen Sie Ihr Russisch ein?] *„Ich darf es zwar nicht, aber ich mache es. ... Aber Amtssprache ist Deutsch.“ (04-4-FM)*

„...aber irgendwo hat der Gesetzgeber im SGB festgelegt, die Amtssprache ist Deutsch.“ (11-4-PAP_U25)

„Man hat schon mal darüber nachgedacht, dass man versucht denen das in Türkisch, Russisch zu vermitteln, aber irgendwo hat der Gesetzgeber im SGB festgelegt, die Amtssprache ist Deutsch.“ (11-4-PAP_U25)

Einige Gesprächspartner bestehen auch aus pädagogischen Gründen auf der deutschen Sprache:

„Die Amtssprache ist deutsch und man sollte schon versuchen, dass auch die Klientel versucht Deutsch zu sprechen und Deutsch zu erlernen.“ (11-5-TL_MI)

[Und die Türkisch sprechenden Fachkräfte sprechen dann auch tatsächlich mit den Kunden Türkisch?] *„Das hoffe ich nicht.“ [Das sollen sie eigentlich nicht?] „Nein.“ (14-2-GF)*

Wo Sprachkundige unter den Fachkräften der Grundsicherungsstelle vorhanden sind und diese ihre Fähigkeiten auch frei einsetzen dürfen, haben diese Personen in der Praxis nicht nur die Funktion der funktionalen Sprachmittlung, sondern ihre Präsenz hat auch vertrauensbildende Wirkung.

“Eine Kollegin, eine Deutsche, die türkisch gelernt hat. Und auch da ist es also eine Erfahrung, wenn die Damen und Herren dann merken, dass sie türkisch spricht ...ich glaube für sie ist es auch wichtig, jemanden hier im Haus zu haben, wo sie denken, dass sie auf den zugehen können. ... Zum Beispiel auch, wenn die Männer ihre Frauen bringen und mir gegenüber sind sie skeptisch. Und wenn dann der türkische Sozialarbeiter sich zeigt und sagt, das ist in Ordnung, dann ist alles kein Problem mehr. Und das empfinde ich als sehr hilfreich... es ist ein Weg, einfach dass wir auf sie zugehen, ihnen Mut machen auf der einen Seite.“ (13-3-PAP_Ü25)

„...dann mache ich auch zwei, drei türkische Wörter oder so, das lockert das Ganze auf, und dann freuen die sich, und das trägt dann wieder zum Erfolg von dem Gespräch bei und letztendlich auch zu meiner Arbeit, aber das genügt dann auch.“ (08-3-EZ)

Sprachlich auf die Kund/innen zuzugehen birgt allerdings nach Einschätzung einiger Gesprächspartner auch das Risiko einer Machteinbuße:

„Es ist ein zweischneidiges Schwert. Es kann so und so ausgehen. Ich kenne eine Kollegin mit türkischem Hintergrund, ... und die sagt: sie spricht nicht mehr türkisch in Beratungsgesprächen, ... weil dann der Gegenüber meint: ja, mach doch.“ (08-3-EZ)

Soweit Kunden freien Zugang zu den Fachkräften haben, wie es regelmäßig in der Eingangszone der Fall ist, kann der Einsatz muttersprachlicher Kräfte auch dazu führen, dass diese überlaufen werden:

„Wir hatten mal eine Kollegin vorne an der Theke. Sie war auch Türkin. ... Und es war teilweise schwierig, weil die Kunden türkischer Nationalität direkt auf sie zugesteuert sind. Und dann lief alles nur auf Türkisch und ... der Kollege, der sie auch ein bisschen einarbeiten sollte, hat gar nichts verstanden. Sind die Rechtsauskünfte, die da gegeben werden, richtig? Ich war da im Endeffekt nicht immer ganz so glücklich. Und auch für die Kollegin war das nicht immer einfach... Und deswegen wäre ich jetzt auch kein Freund davon, bewusst jetzt Muttersprachige von unseren Kunden einzustellen...“⁵⁴ (11-5-TL_MI)

Von den Befragten der *Kundenbefragung*, die angaben, dass eine sprachkundige Person bei der Grundsicherungsstelle vorhanden sei, sagten nur knapp 40 Prozent⁵⁵, dass diese bei Beratungsgesprächen auch anwesend sei (vgl. Abbildung 5.1). Mit fast 46 Prozent

⁵⁴ Hier haben wir ein weiteres Motiv für Vorbehalte, Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund zu rekrutieren – vgl. 4.4.3, S. 72f.

⁵⁵ Zugrunde gelegte Frage: „Ist diese Person bei den Gesprächen dabei?“

berichten Frauen häufiger von der Anwesenheit der sprachkundigen Person bei Beratungsgesprächen als Männer (ohne Tabelle).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das Angebot einer Kommunikation in der Muttersprache eine seltene Ausnahme ist – darin stimmen *Trägerbefragung* (Herbeirufen eines/r Mitarbeiter/in mit Sprachkenntnissen als „überwiegende“ Praxis in 5 Prozent der Träger – vgl. Tabelle 5.1), *Kundenbefragung* (nur rund 4 Prozent der befragten Migrant/innen mit schlechten Deutschkenntnissen berichten von der Anwesenheit von Sprachkundigen bei Beratungsgesprächen) und die Aussagen unserer Gesprächspartner bei den *Trägerfallstudien* überein. Dieses scheint teilweise dem Wunsch der Befragten zu entsprechen, denn nur eine Minderheit von knapp 41 Prozent der Betroffenen fände es hilfreich, wenn die sprachkundige Person eingeschaltet würde⁵⁶ (vgl. Abbildung 5.1).

Verfügung über Dolmetscherdienste

Eine Alternative zur Mobilisierung der Sprachkenntnisse der eigenen Fachkräfte könnte der Rückgriff auf externe Dolmetscherdienste sein. Dieses ist aber nach den bei den *Trägerfallstudien* erhaltenen Informationen noch seltener als die Sprachmittlung durch eigenes Personal.

[Gibt es die Möglichkeit selber einen Dolmetscher zu bestellen?] „*Ich sage mal nein. Das ist mir eigentlich nicht bekannt.*“ (10-3-FM_Ü25)

„*Intern wüsste ich jetzt keinen Dolmetscher.*“ (03-3-LS)

„*Eine Schwäche ist vielleicht, dass man so spontan, direkt niemanden hat, der zum Beispiel übersetzen könnte.*“ (15-4-EZ)

Es gibt aber auch Ausnahmen, die wesentlich vom örtlichen Vernetzungsgrad der jeweiligen Grundsicherungsstelle abhängen.

„*Wenn bekannt ist, dass Menschen kommen, die sprachlich nicht in der Lage sind mit dem persönlichen Ansprechpartner zu kommunizieren, dann wird in aller Regel über unsere Netzwerkpartner versucht, jemanden dazu zu bekommen, der dieser Sprache mächtig ist.*“ (03-7-TL_MI+MB)

„*Wir haben bei der Stadt .. einen so genannten Dolmetscherpool. Und da ist jetzt zum Beispiel eine von meinen PAPs mit drin, die dann eben auch für die Stadt ... entweder Gespräche führt in Serbisch, oder eben auch schriftliche Übersetzungen anfordert.*“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

Verweis des Verständigungsproblems in die Sphäre des/r Kunden/in

Bei der ganz überwiegenden Mehrheit sowohl der Kund/innen mit eher schlechten Deutschkenntnissen werden die Beratungsgespräche also ohne sprachkundige Vermittlung von Amtsträgern oder professionellen Dolmetschern geführt. Offensichtlich bestehen – nach den bei den *Trägerfallstudien* erhaltenen Auskünften – die häufigere Verfah-

⁵⁶ Zugrunde gelegte Frage: „Wäre es hilfreich, wenn diese Person bei den Gespräche beim Grundsicherungsträger dabei wäre?“

rensweise und auch die explizite Erwartung der Grundsicherungsstellen darin, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund selbst für die Überwindung der Sprachbarriere sorgen:

„Und man schreibt dann auf die Einladung noch einmal drauf, was man eigentlich wollte, dass derjenige vorspricht und einen neuen Termin erhält, wo er mit Dolmetscher erscheinen soll.“ (04-2-PAP_Ü25)

„Das ist das, was wir eigentlich auch erwarten. Dass dann jemand mitgebracht wird.“ (05-1-AGV)

„Also die bringen sich die Übersetzer mit. Wir müssen jetzt niemanden anrufen und einen Dolmetscher für den Termin beantragen, dass wir uns verständigen können. Das ist überhaupt nicht notwendig.“ (07-2-PAP_U25)

„Die bringen meistens einen Dolmetscher mit. Die sind auch vorbereitet.“ (13-3-PAP_Ü25)

„Dann treffen die Leute jemanden auf dem Flur, den sie kennen und bringen ihn einfach mit hinein.“ (01-2-LS-TL_LS)

„Die meisten bringen ja von sich aus schon einen Dolmetscher mit, weil die ja auch Angst haben, dass sie dem Gespräch nicht folgen können, dass sie vielleicht was unterschreiben, dass ihnen zu Schaden geraten könnte.“ (13-6-FM_U25)

„...weil sich das irgendwie rumgesprochen haben muss, dass man gleich einen Dolmetscher mitbringt.“ (08-3-EZ)

Nicht immer ist das wirklich eine effektive Lösung:

„Das ist dann auch oft ein Problem, wenn dann der Dolmetscher nicht richtig Deutsch kann. Dann müssen wir dem das alles erklären und er erklärt dann das, was er so verstanden hat, dem eigentlichen Kunden und das ist dann manchmal noch mehr Aufwand.“ (14-6-PAP_Ü25)

Dennoch wurden grundsätzliche Zweifel an dieser Praxis nur selten geäußert:

„Ich bin mir nicht sicher, ob wir das verlangen können, dass ein Dolmetscher mitkommt. Das weiß ich nicht.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Das ist nicht so ganz ohne. Wenn sie jetzt zu uns kommen würden, könnten kein Deutsch und bringen ihren Nachbarn mit, der übersetzt. Da sind alle Einkommensunterlagen. Dann weiß der sehr gut über einen Bescheid. Meistens sind das Verwandte, aber auch wenn das dann der Sohn ist, der seinen Vater begleitet, das ist nicht günstig, aber mir fällt auch nichts anderes Praktikables ein.“ (13-2-GF-CL)

Von den Personen mit Migrationshintergrund und selbst eingeschätzten eher schlechten oder sehr schlechten schriftlichen Sprachkenntnissen haben laut *Kundenbefragung* fast

42 Prozent⁵⁷ schon einmal eine Person aus dem Bekannten- oder Familienkreis zum Zweck der Sprachmittlung zum Beratungsgespräch mitgenommen. Diese eigeninitiierte Möglichkeit der Sprachverständigung wird deutlich häufiger von Männern (45,9 Prozent) als von Frauen (38,1 Prozent) genutzt. Die Geschlechterunterschiede treten innerhalb der regionalen Herkunftsgruppen nochmals in aller Deutlichkeit hervor, beispielsweise unter Personen aus der mittel- und osteuropäischen Region, denn männliche Aussiedler bringen mit 51,0 Prozent und Männer osteuropäischer Abstammung ohne Aussiedlerstatus mit 55,7 Prozent deutlich häufiger (14,8 bzw. 17,4 Prozentpunkte Differenz gegenüber den jeweiligen Frauen) einen Dolmetscher aus dem privaten Umfeld zum Beratungsgespräch mit. Insbesondere türkischstämmige Leistungsbezieher/innen mit schlechten (schriftlichen) Sprachkompetenzen bringen vergleichsweise häufig (insgesamt zu 49 Prozent, Männer zu 55 Prozent und Frauen zu 44 Prozent) einen Sprachmittler zur Grundsicherungsstelle mit.

Tabelle 5.2: Mitbringen eines Dolmetschers aus dem Familien-/ Bekanntenkreis zu Beratungsgesprächen bei der Grundsicherungsstelle, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb mit MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aus- sied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
eigenen Dolmetscher mitge- bracht	%	%	%	%	%	%
Alle	41,7	49,0	-	44,2	44,2	22,8*
Männer	45,9	55,0	-	51,0	55,7	22,0*
Frauen	38,1	44,0	-	36,2	38,3	24,5*

Differenz zu 100: eigenen Dolmetscher nicht mitgebracht. Nur Personen mit Migrationshintergrund und (selbst eingeschätzten) eher schlechten oder sehr schlechten schriftlichen Sprachkenntnissen, die nicht „nie beim Träger“ waren.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Einbestellung der gesamten Bedarfsgemeinschaft aus Gründen der sprachlichen Verständigung

Der Aktivierungsanspruch des SGB II richtet sich nicht nur auf Individuen, sondern auf alle Personen, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft können in eine Eingliederungsvereinbarung einbezogen werden und sollen in diesem Fall an der Vereinbarung beteiligt werden. Deshalb kann es sinnvoll sein, mehrere Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften gemeinsam einzubestellen (vgl. 5.5.2, S. 167ff.). Wie die Ergebnisse in Tabelle 5.1 gezeigt haben, kann bei Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund aber auch das Verständigungsproblem der eigentliche Grund dafür sein, dass die Integrationsfachkräfte mehrere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft einbestellen.

⁵⁷ Zugrunde gelegte Frage: „Haben Sie schon mal eine andere Person aus Ihrem Haushalt oder Ihrem Bekanntenkreis als Dolmetscher zum Beratungsgespräch mitgenommen?“

Deshalb wurden die Grundsicherungsstellen in der *standardisierten Trägerbefragung* auch danach gefragt, was in ihrer Praxis der vorrangige Grund für die Einbestellung von ganzen Bedarfsgemeinschaften sei.

Tabelle 5.3: Vorrangiger Grund für die Einbestellung der gesamten Bedarfsgemeinschaft

Falls Sie in Frage [...] angegeben haben, dass zumindest in Einzelfällen mehrere Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften gemeinsam einbestellt wurden: Was war in der Regel der vorrangige Grund für diese Vorgehensweise? Bitte unterscheiden Sie dabei weiterhin zwischen Bedarfsgemeinschaften mit und ohne Migrationshintergrund. (nur eine Antwort zugelassen)	Bedarfsgemeinschaften	
	ohne Migrationshintergrund %	mit Migrationshintergrund %
Bedarfsgemeinschaften wurden in keinem Fall gemeinsam einbestellt	4,3	3,8
Gemeinsames Einbestellen der Bedarfsgemeinschaften war Standardvorgehensweise	4,7	5,0
Erörterung von Problemen der Arbeitsmarktintegration oder Maßnahmeteilnahme, die in geschlechtsspezifischen Rollenerwartungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft begründet waren	24,2	31,3
Erörterung von Schul- oder Ausbildungsproblemen der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft	22,8	11,6
Erörterung von sozialen oder psychischen Problemen von Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft	37,8	19,2
Übersetzung durch ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft (ggf. auch durch Kinder unter 15 Jahren)	0	24,5
Sonstiger Grund	6,2	4,5
Summe	100	99,9

Quelle: E-Mail-Befragung des IAW Tübingen zur organisatorischen Umsetzung des SGB II in den regionalen Einheiten, 3. Welle, Frage 5.19., Anteile der antwortenden Grundsicherungsstellen

Ein Viertel der antwortenden Grundsicherungsstellen geben als vorrangigen Grund für die Einbestellung von Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund die Notwendigkeit der Übersetzung durch ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft an. Allerdings sind auch geschlechtsspezifische Rollenerwartungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft, die eine Erwerbsintegration behindern, bei Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund häufiger der Anlass für die gemeinsame die Einbestellung als bei einheimischen Bedarfsgemeinschaften.⁵⁸

Kinder als Sprachmittler

Wenn die Sprachmittler aus der eigenen Bedarfsgemeinschaft kommen, dann handelt es sich häufig um die Kinder der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Diese Praxis wird in den Interviews im Rahmen der *Trägerfallstudien* sehr häufig beschrieben, ganz überwiegend ohne jede kritische Distanzierung:

⁵⁸ Da von jeder Grundsicherungsstelle jeweils nur ein vorrangiger Grund angegeben werden sollte, tritt die Erörterung von Schul- oder Ausbildungsproblemen der Kinder bei Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund im Vergleich zu einheimischen Bedarfsgemeinschaften zwangsläufig relativ zurück. Aufgrund der Konstruktion der Frage darf dieses nicht als Indiz betrachtet werden, dass Schul- oder Ausbildungsprobleme von Kindern aus Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund weniger beachtet würden als bei einheimischen Bedarfsgemeinschaften.

„Die Praxis ist undramatischer. Da sind irgendwelche Kinder dabei, Verwandte dabei und sonst was.“ (10-5-GF-MB)

„Zum Teil bringen sie schon mal ihre Kinder mit, wenn die dann halt eben hier in die deutschen Schulen gehen oder auch hier geboren sind, dann ist das natürlich wesentlich einfacher, weil in der Regel kann das Kind dann vielleicht ein bisschen dolmetschen.“ (12-3-FM_Ü25)

„Sofern sie schulpflichtige Kinder haben, kommen sie mit den Kindern, die dann als Dolmetscher fungieren.“ (04-2-PAP_Ü25)

„Oft kommen Mütter mit kleinen Kindern, die sind dann 6 bis 7 Jahre alt. Die müssen dann übersetzen, weil sie selber nicht sprechen können, oder so schlecht, dass eine Verständigung nicht möglich ist.“ (14-1-EZ)

„Unter Umständen nehmen sie auch die Kinder aus der Schule. Auch das ist ein legitimes Mittel.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

„In der Regel wird das mit Familienangehörigen geregelt. Das sind die häufigsten Dolmetscher, wenn große Kinder dann da sind, die dolmetschen dann schon mal.“ (05-6-FM_U25)

Nur ausnahmsweise wird die Problematik des Einsatzes von Kindern als Dolmetscher gesehen:

„Zum Glück selten Kinder und wenn ja, dann im schulpflichtigen Alter morgens, dann spreche ich die auch darauf an. Das geht nicht, wir können ja keine Kinderarbeit hier fördern und die Kinder gehen dann nicht in die Schule.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Am schlimmsten finde ich, wenn dann so Kinder, die gerade zur Schule gekommen sind, mit 6-7 Jahren dann herkommen und für Mama übersetzen müssen.“ (14-1-EZ)

Dass der Einsatz von Kindern als Dolmetscher nicht nur ungeeignet, sondern auch aus Gründen des Kinderschutzes abzulehnen ist, ergibt sich für öffentliche Träger aus der Verpflichtung auf das Kindeswohl. Kinder sind überfordert, da sie Begriffe übersetzen sollen, die in ihrer Lebenswelt keine Rolle spielen. Sie erhalten durch die Tätigkeit Informationen, die sie beängstigen, belasten und verwirren können. Sie übernehmen eine fürsorgende Handlungsweise gegenüber ihren Eltern; es kommt zu einem Rollentausch, der das soziale Schutzgefüge der Familie, welches für den Verlauf von Integrationsprozessen zentrale Bedeutung hat, aufbrechen kann.

Die UN-Kinderkonvention bestimmt in Art. 3 Abs. 1, dass bei allen Verwaltungsmaßnahmen das Kindeswohl vorrangige Berücksichtigung zu finden hat. Für Fragen des Verwaltungshandelns spielt es dabei keine Rolle, dass die Bundesrepublik die Konvention mit dem Vorbehalt der innerstaatlichen Nichtanwendbarkeit versehen hat, da sich dies nur auf individualrechtliche Leistungsansprüche bezieht. Nichts anderes ergibt sich zudem aus der staatlichen Verpflichtung zum Schutz des Kindeswohls nach Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG.

Insofern ist die in vielen Äußerungen deutlich werdende Praxis des Einsatzes von Kindern als Sprachmittler bedenklich. Die Lösung kann allerdings nur darin bestehen, diese Praxis durch andere Vorkehrungen überflüssig zu machen, nicht darin, die Kinder noch mehr zu verunsichern, indem man sie wieder fortschickt.

5.1.3 Folgen gestörter sprachlicher Kommunikation

Wo Verständigung nicht zu Stande kommt oder wo die Interaktion gar zusätzlich mit dem Verdacht belastet ist, dass Verständigung trotz vorhandener Sprachkompetenz verweigert würde (vgl. die S. 95 wiedergegebenen Äußerungen), da kann es nicht zu dem „personalisierten Auftrag“ (Baethge-Kinsky et al. 2007a) oder gar dem „Arbeitsbündnis“ (Baethge-Kinsky et al. 2007b) kommen, welche Voraussetzung dafür sind, dass es nicht beim einseitigen Verwaltungshandeln bleibt, sondern dass es auch unter den Bedingungen von Machtasymmetrie zur Ko-Produktion einer persönlichen Dienstleistung kommt. Insofern sind die Sprachbarrieren nicht nur ein Hemmnis für die Erwerbsintegration, sondern auch schon für die Aktivierung durch die Grundsicherungsstelle. Hier z. B. eine Aussage zum Umgang mit Verschuldung bei Personen mit Migrationshintergrund:

„Das Problem ist nach wie vor, dass man am Anfang nicht über solche Probleme spricht weil man eh diese Sprachprobleme hat... Also das ist der Unterschied zwischen einem Kunden mit Migrationshintergrund und einem Einheimischen: Die Probleme erkennen wir dann erst ein bisschen später. Dass wir halt erst eine Momentaufnahme machen können, wenn wir uns mit ihm verständigen können.“ (07-1-PAP_Ü25)

In der obigen Aussage wird idealer Weise unterstellt, dass die betreffende Person in einen Sprachkurs verwiesen wird und dass danach die Verständigung besser ist. Wie jedoch die Feststellungen zur den Wirkungen von Sprachkursen zeigen werden (siehe 5.3, S. 123ff., kann dieser glückliche Verlauf nicht als Normalfall unterstellt werden. Sofern aber der erste Schritt – der Verweis in einen Sprachkurs – tatsächlich erfolgt, wird dadurch in vielen Fällen die Verantwortung für die soziale Betreuung an den Sprachkursträger delegiert, obwohl dieser dafür nicht bezahlt wird und i. d. R. auch nicht die fachliche Kompetenz haben dürfte.

„Die werden stark, zumindest von einem Träger, der die BAMF-Kurse abwickelt, betreut und das sind auch persönliche Coaches. Ich denke auch, dass sie in anderen Lebensbereichen ein bisschen als Berater oder Unterstützer funktionieren.“ (07-2-PAP_U25)

In einer Großstadt jedoch wird dieser Prozess von einer kommunalen Stelle und einem Netzwerk von Projekten so gesteuert, dass bezüglich der adäquaten Betreuung keine Vorbehalte zu machen sind:

„Dann rufen die Persönlichen Ansprechpartner sehr oft bei mir hier [kommunales Referat für Migration] an. ...Sie haben ... sowohl meine Telefonnummer als auch die der .. Migrationserstberatungsstellen... Dann rufen sie da an und sagen: ich habe jetzt hier jemand Russischsprechenden, ich verstehe ihn leider nicht, ich schicke ihn gleich zu ihnen – können Sie schon

einmal die Gespräche führen mit dem Sprachkurs und so. Und so kommt das schon in die Gänge. Dann kommt derjenige über die Migrationserstberatungsstellen in den Sprachkurs, ... und dann, klar, dann werden die Sprachkenntnisse ja peu à peu besser, so dass zumindest die Grundverständigung möglich ist.“ (08-6-Extern_KIB)

5.1.4 Umgang mit Formularen

Auch das Ausfüllen der Formulare wird nach den im Rahmen der *Trägerfallstudien* erlangten Informationen in den Grundsicherungsstellen als ein vom Kunden zu lösendes Problem angesehen:

„Wir geben ihm ein Arbeitspaket mit, einen Fragebogen, wo sie sich vermutlich mit Hilfe eines Dolmetschers durchkämpfen müssen, weil da sicherlich auch Fachbegriffe versteckt sind. Beruflicher Werdegang, was sie sich für Vermittlung vorstellen, damit man überhaupt erst mal die wichtigen Daten erheben kann. Und die haben sie dann auch zur Antragsabgabe mitzubringen.“ (03-2-EZ)

„Das muss ich echt sagen: das ist dem Einzelnen überlassen, leider. Das ist genau wie mit dem fehlenden Dolmetscher...“ (08-4-PAP_Ü25)

Auch hier werden die Probleme teilweise an private oder Beratungsnetzwerke externalisiert:

„Ich habe die Erfahrung gemacht, dass die Formulare von den Migranten oft besser sogar ausgefüllt sind als von den deutschen Kunden. Weil ich denke, die haben irgend jemanden in der Familie, der ihnen da beim Ausfüllen hilft. Und es gibt ja auch vom Roten Kreuz die Möglichkeit da so ein Büro, die sich um Migranten kümmern. Und ich denke, die haben dann auch entsprechende Vorsprachen. Weil da verweisen wir auch ab und zu drauf.“ (11-1-EZ)

„Ich denke ... meistens werden die Anträge auch von irgendwelchen anderen, die besser Deutsch verstehen, ausgefüllt. Ich denke nicht, dass unsere Kunden die meistens selber ausfüllen.“ (13-4-LS)

Als wesentlich gravierender als es bei den Grundsicherungsstellen thematisiert wird, schildert der Vertreter einer kommunalen Migrationssozialberatung das Problem – wobei natürlich zu bedenken ist, dass diese Einrichtung vorrangig von jenen konsultiert wird, die Sprachprobleme haben:

„Oftmals führen auch jetzt noch die Sprachschwierigkeiten, die in den Formularen sind, zu zeitlichen Verzögerungen und zu Zwangsmaßnahmen von Seiten der [Grundsicherungsstelle], ... weil Unterlagen nicht pünktlich geliefert wurden. ... Und das hing wiederum auch damit zusammen, dass es nicht verstanden wurde. Nicht aus Faulheit, sondern weil sie es nicht verstanden haben. Und es halt für jemanden, der die deutsche Sprache nicht spricht ... und er versteht nicht, was man von ihm will. Er muss zu uns kommen. Aber wir arbeiten nach Terminen, da kann es passieren, dass es

eine Woche oder 14 Tage dauert bis er einen Termin bekommt. Und dann kann es wiederum so sein, dass die Unterlagenfrist oder bis er antworten muss schon wieder verstrichen ist.... die Schriftsprache ist ein großes Problem.“ (15-8-Extern_KIB)

Derartige Verständnisschwierigkeiten können mitverantwortlich sein für die hohen Sanktionsquoten und die geringe Differenz zwischen Sanktionsdrohung und Sanktionsvollzug bei einzelnen Herkunftsgruppen – vgl. Tabelle 5.19, S. 173).

5.1.5 Fremdsprachiges Informationsmaterial

Bei den *Trägerfallstudien* haben wir unseren Gesprächspartner/innen durchgängig die Frage gestellt, ob in der Grundsicherungsstelle fremdsprachiges Informationsmaterial verfügbar sei. Zu Beginn der Feldarbeit war uns nicht bekannt, dass die BA ihre Absicht (Bundesagentur für Arbeit 2006a), Informationsmaterialien ins Türkische und Russische zu übersetzen, inzwischen verwirklicht hatte. Aber auch unseren Gesprächspartner/innen war das überwiegend nicht bekannt, so dass wir erst bei unserer fünften Fallstudie vom Vorhandensein eines seitdem allmählich wachsenden fremdsprachigen Informationsangebots auf einer Internetseite der BA⁵⁹ erfuhren. Bei den anschließend besuchten Grundsicherungsstellen stellten wir unsere Frage unverändert – mit dem Ergebnis, dass die meisten Gesprächspartner/innen nichts von diesem fremdsprachigen Material wussten. Ein/e Gesprächspartner/in hielt es sogar aus rechtlichen Gründen für unmöglich, solche Materialien bereitzustellen:

„Das darf man doch eigentlich gar nicht. Auch .. beraten darf man hier nur in Deutsch.“ (14-5-AGV)

Dass die meisten Fachkräfte diese Materialien nicht kennen – und die Kunden vermutlich noch weniger – ist ihnen insofern kaum vorzuwerfen, als sie auf den Internetseiten der BA äußerst schwierig aufzufinden sind. Von der Startseite aus müssen nacheinander folgende Links angeklickt werden:

- Bürgerinnen & Bürger
 - Arbeitslosigkeit
 - Arbeitslosengeld II
 - Antrag
 - alle Formulare
 - Übersetzungen

Auf der Seite „Übersetzungen“ werden die Links zu den inzwischen zahlreichen Dokumenten wiederum nur auf Deutsch und in winziger Schrift angeboten. Es drängt sich die Schlussfolgerung auf: Wer es schafft, bis zu diesen fremdsprachigen Texten vorzudringen, der hat hierfür offensichtlich keinen Eigenbedarf, sondern hat damit bereits einen Sprachtest höheren Niveaus bestanden.

⁵⁹ http://www.arbeitsagentur.de/nn_26642/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Allgemein/Alg-II-tuerkische-und-russische-Formulare.html

5.1.6 Rechtliche Aspekte der sprachlichen Verständigung

Über die Rechtsfolgen sprachlicher Missverständnisse äußern unsere Gesprächspartner/innen im Rahmen der *Trägerfallstudien* unterschiedliche Ansichten:

„Also mir ist jetzt nicht bekannt, dass ein Sozialgericht eine Sanktion zurückgenommen hat, weil man sagt, dass der Kunde das gar nicht hat lesen können. Weil ich denke, das ist wahrscheinlich, die Amtssprache ist Deutsch. Die Vermittlungsvorschläge, wo jemand aufgefordert wird sich zu bewerben gehen in Deutsch raus. Und auch die Anhörungsschreiben gehen in Deutsch raus.“ (11-5-TL_MI)

„Meine Mitarbeiter sind in so weit auch darauf eingearbeitet, dass sie darauf achten müssen, dass der Kunde, der die Eingliederungsvereinbarung unterschreibt, dass der das versteht. Weil sonst fallen wir sowieso vor dem Sozialgericht auf die Nase. Nach dem Motto, du unterschreibst das jetzt, sonst verlässt du mein Büro nicht. Das gibt es nicht. Wenn der Kunde sagt: Ich nehme das mit nach Hause. Und ich lasse das von meinem Sohn übersetzen.“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

Aus *sozialrechtlicher Sicht* ist zu unterscheiden zwischen Antragstellung und Leistungserbringung.

Für die Antragstellung gilt zwar der in den Interviews häufig wiedergegebene Grundsatz „Die Amtssprache ist deutsch“ (§ 19 Abs. 1 SGB X). Hieraus die Verpflichtung der Antragsteller abzuleiten, in jedem Fall selbst die Kommunikation in deutscher Sprache sicherzustellen, entspricht jedoch nicht der Sonderregelung für den Bereich des Sozialrechts. § 19 Abs. 2 bis 4 SGB X durchbricht den Grundsatz, in dem darauf abgestellt wird, dass kein Eingang in ausländischer Sprache unbeachtet bleiben soll. Die Struktur dieser Regelung macht deutlich, dass kein/e Anspruchsberechtigte/r auf Grund von Sprachschwierigkeiten davon abgehalten werden soll, bestehende Sozialleistungsansprüche geltend zu machen (von Wulffen, SGB X, § 19 Rn. 10).

Leistungen nach SGB II sind Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums, auf welche die Antragsteller nicht nur einen sozialrechtlichen, sondern auch einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch (Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip) haben. Wenn also bereits bei Antragstellung feststeht, dass die Kosten eines ordnungsgemäßen Dolmetschers durch die Antragsteller nicht getragen werden können, wäre dieser sachgerecht vom Leistungsträger zu stellen, soweit es für die Kommunikation erforderlich ist. Das schließt nicht aus, dass sich die Antragsteller beim Ausfüllen der Formulare Hilfe von Landsleuten oder geeigneten Beratungsstellen holen. Auch besteht kein Anspruch darauf, die Anschreiben des Leistungsträgers in einer Fremdsprache zu erhalten (LSG Bayern v. 2.7.2002– L 11 AL 277/00 –).

Verbleiben jedoch Unklarheiten bei den Angaben, können wichtige Informationen und rechtliche Belehrungen nicht zuverlässig vermittelt werden, so gehen Fehler zu Lasten des Leistungsträgers. Bei mündlicher Vorsprache besteht regelmäßig eine aus § 14 SGB I und § 16 Abs. 3 SGB I abgeleitete Pflicht, einen Dolmetscher hinzuzuziehen,

wenn kein der Sprache mächtiger Bediensteter zur Verfügung steht (Gagel SGB III, SG Detmold v. 28.9.2006 – S 13 AL 112/04 –).

Sonderregelungen bestehen für Unionsbürger, EWR-Angehörige, Angehörige der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens, türkische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen sowie anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge. Alle von ihnen gestellten schriftlichen oder mündlichen Anträge können in ihrer Herkunftssprache gestellt werden und sind auf Kosten der Leistungsträger zu übersetzen (Art. 86 und 84 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1408/71; Abkommensrechte und jetzt auch Dienstanweisung BA (Bundesagentur für Arbeit 20.10.2008).

Davon zu trennen sind erforderliche Übersetzungen bei der Leistungsgewährung selbst. Für den privilegierten Personenkreis wird von der BA (ebenda) der Anspruch auf Übersetzungsleistungen auch für den Bereich der Leistungserbringung eingeräumt. Spätaussiedlern soll im mündlichen Verkehr kein Dolmetscher angeboten werden. Soweit aber Schriftstücke vom Leistungsträger übersetzt werden müssen, soll auf die Kostenbeteiligung verzichtet werden. Die Differenzierung nach mündlich und schriftlicher Kommunikation wird von der BA für Unionsbürger nicht für sachgerecht gehalten, es bleibt daher inkonsequent, wenn für deutsche Staatsangehörige keine entsprechenden Regelungen geschaffen werden.

Fraglich bleibt damit nur der Anspruch von Drittstaatsangehörigen, die keinem Abkommensrecht unterfallen. Das SGB II gestaltet das Spektrum der aktiven Leistungen zur Integration in den Arbeitsmarkt bewusst offen und ohne Beschränkung auf einen bestimmten Leistungskatalog. Die Zielsetzung ist auf die Überwindung von Hemmnissen beim Zugang zum Arbeitsmarkt gerichtet; die einvernehmliche Aushandlung einer Eingliederungsstrategie ist das zentrale Steuerungsinstrument für die Leistungserbringung.

Die Beratung in einer für den Kunden verständlichen Form wird damit zum unverzichtbaren Bestandteil des Leistungsspektrums der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Rahmen der Mitwirkungspflicht kann der Kunde mit unzureichenden Deutschkenntnissen die Übersetzungsleistungen nicht beschaffen, da ihm hierzu die finanziellen Mittel fehlen. Die Heranziehung von Familienangehörigen einschließlich der Kinder ist untauglich, weil sie weder die Gewähr für eine korrekte noch für eine neutrale Übersetzung bieten, den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung tatsächlich oder rechtlich nicht ermöglichen und damit auch nicht zu einer Verbindlichkeit von Vereinbarungen führen, aus denen rechtliche Konsequenzen abgeleitet werden könnten (LSG Hessen v. 5.12.2007 – L 6 AL 19/05 –).

Zu den rechtlichen Bewertungen im Einzelnen siehe Anhangsband, Kapitel 3.2.

5.1.7 Zusammenfassung

In der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ist die sprachliche Verständigung mit Kund/innen mit Migrationshintergrund ein relevantes Problem. Nicht selten geht der Erstkontakt mit neuen Kunden mangels Verständigungsmöglichkeit ergebnislos aus, wodurch sich der Beginn der Geldleistung auch verzögern kann. Die Verständigungsschwierigkeiten beeinträchtigen den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen

Kund/innen und Integrationsfachkräften und stellen für letztere einen relevanten Belastungsfaktor in ihrer Arbeitssituation dar. Rückgriffsmöglichkeiten auf externe Dolmetscherdienste seitens der Grundsicherungsstellen sind eine seltene Ausnahme, einschlägige Sprachkenntnisse sind beim eigenen Fachpersonal nur in geringem Maße verfügbar, und vorhandene Sprachkompetenzen können nicht ohne Störung des Arbeitsablaufs in Anspruch genommen werden. Der Einsatz eigener Sprachkenntnisse wird in manchen Grundsicherungsstellen aus rechtlichen oder pädagogischen Gründen abgelehnt und nur informell praktiziert.

Die Lösung der Verständigungsprobleme wird überwiegend den Bedarfsgemeinschaften selbst überlassen. Dieses ist eine explizite Erwartung der meisten Grundsicherungsstellen: Antragsteller werden mit der Aufforderung, einen Dolmetscher mitzubringen, neu einbestellt, und Kund/innen werden zusammen mit anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft zwecks Überwindung der Sprachbarriere einbestellt. Nicht selten wird hierbei die Rolle des Sprachmittlers von Kindern – und auch von schulpflichtigen Kindern während der Schulzeit – wahrgenommen, was im Hinblick auf den Fürsorgeauftrag des SGB II als eine sehr bedenkliche Praxis zu kennzeichnen ist.

Der Umgang mit Formularen und schriftlichen Mitteilungen, der ja auch für viele einheimische Kund/innen eine Hürde darstellt, gestaltet sich für Migrant/innen besonders schwierig. Die inzwischen von der Bundesagentur im Internet bereitgestellten umfangreichen Materialien in Türkisch und Russisch sind den Integrationsfachkräften überwiegend nicht bekannt. Sie sind auf den Internet-Seiten der BA nur sehr schwierig aufzufinden und wahrscheinlich nur dann, wenn man von ihrer Existenz überzeugt ist. Da der gesamte Suchweg auf Deutsch bewältigt werden muss, sind diese Materialien für diejenigen nicht zugänglich, für die sie gedacht sind. Als weitere Barriere kommt hinzu, dass mindestens die Hälfte der Leistungsbezieher/innen über keinen privaten Internetzugang verfügt (nach IAB-Querschnittsbefragung 2005 – vgl. IAQ et al. 2007, S. 137).

5.2 Interkulturelle Verständigung

Neben der im vorherigen Abschnitt behandelten sprachlichen kann auch die interkulturelle Verständigung ein Problem darstellen, wenn die Grundsicherungsstellen Personen „fördern und fordern“ sollen, die aus anderen Kulturkreisen stammen oder die durch ihre Herkunftsfamilie von Elementen einer anderen Kultur mitgeprägt sind.

Interkulturelle Kommunikation findet immer dann statt, wenn Menschen verschiedener kultureller Herkunft interagieren. Die Besonderheit interkultureller Kommunikation besteht darin, dass gemeinsames Vorwissen, Wertannahmen und Orientierungen, die bei der Kommunikation innerhalb „derselben“ Kultur als selbstverständlich vorausgesetzt werden und normalerweise nicht expliziert werden, zwischen Angehörigen verschiedener Kulturen keineswegs selbstverständlich geteilt werden und – da nicht vollständig bewusst und u. U. stark emotional besetzt – auch nicht einfach mitgeteilt werden können. Da in keiner Kommunikation alle Voraussetzungen expliziert werden können, besteht die Herausforderung interkultureller Kommunikation für beide Kommunikationspartner darin, gemeinsame Referenzpunkte als Grundlage ihres Gesprächs zu finden. Das kann misslingen, so dass bestimmte Ausdrucks- oder Handlungsweisen unter-

schiedlich bewertet werden. So können auch bei beiderseits ausreichender Beherrschung einer gemeinsam genutzten Sprache Missverständnisse oder sogar Konflikte entstehen, ohne dass den Interagierenden bewusst ist, dass sie im Begriff sind, einen interkulturellen statt eines persönlichen Konflikts auszutragen. Besonders groß ist die Gefahr solcher Missverständnisse, wenn aus unterschiedlichen Kulturen unterschiedliche Sichtweisen der gesellschaftlichen Rollen der an der Kommunikation Beteiligten als Frau oder als Mann, als Vater oder als Mutter, als Repräsentant/in staatlicher Verwaltung oder als Antragsteller/in erwachsen.

Vor diesem Hintergrund wird den Fragen nachgegangen, wie die interkulturelle Kompetenzen der Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen von den Kund/innen eingeschätzt wird, welche Erfahrungen aus der interkulturellen Kommunikation die Mitarbeiter/innen selbst berichten, wie sie etwa auftretende Probleme lösen und wie relevant Beschwerden oder gar Diskriminierungsvorwürfe sind, die aus solchen Problemen erwachsen können. Der Abschnitt endet mit einigen Betrachtungen aus rechtswissenschaftlicher Sicht.

5.2.1 Wie schätzen Kund/innen die interkulturelle Kompetenz ihrer Ansprechpartner/innen ein?

Aus Sicht der Kund/innen wird die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter/innen in den Grundsicherungsstellen überwiegend positiv eingeschätzt: Insgesamt 78,8 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund, die die telefonische *Kundenbefragung* beantwortet haben, bescheinigen ihren Ansprechpartner/innen eher oder sehr gute interkulturelle Fähigkeiten.⁶⁰ Jedoch sollte man hier – wie auch bei anderen derartigen Einschätzungs- und Zufriedenheits-Fragen – bei der Interpretation der Ergebnisse das Augenmerk eher auf die Gruppendifferenzen und weniger auf das absolute Niveau legen.

Ein positives Urteil wurde häufiger von Frauen (81,4 Prozent) als von Männern (75,4 Prozent) gefällt.⁶¹ Die interkulturellen Kompetenzen werden von Aussiedlern (84,2 Prozent) und Personen der ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländer (82,7 Prozent) am häufigsten als eher gut oder sehr gut eingestuft. Hingegen beurteilen nur 75,3 Prozent 24,7 Prozent der Personen mit türkischem Migrationshintergrund die interkulturellen Fähigkeiten der Mitarbeiter/innen positiv. Insbesondere stechen die männlichen Kunden aus der Türkei⁶² heraus: Nahezu ein Drittel (31,2 Prozent) bewerten die interkulturellen Fähigkeiten ihrer Ansprechpartner/in als eher oder sehr schlecht. Ebenfalls vergleichsweise kritisch urteilen männliche Kunden aus Mittel- oder Osteuropa/GUS.

⁶⁰ Zugrunde gelegt wird folgende Frage: Wie gut ist/war Ihr persönlicher Ansprechpartner bei der Grundsicherungsstelle darauf vorbereitet, mit Menschen aus unterschiedlichen Ländern umzugehen? – Diese Frage wurde Einheimischen nicht gestellt.

⁶¹ Ein ähnliches Muster wurde bereits bei der Beurteilung der Rechtskenntnisse festgestellt – vgl. Tabelle 4.2, S. 76.

⁶² Diese Gruppe äußerte auch besonders häufig „Probleme als Migrant“ (vgl. Tabelle 3.4, S. 27) und beurteilte die Rechtskenntnisse der Mitarbeiter/innen in den Grundsicherungsstellen besonders kritisch – vgl. Tabelle 4.2, S. 84.

Tabelle 5.4: Positive Einschätzung interkultureller Kompetenzen bei der Grundsicherungsstelle durch Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb mit MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aus- sied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
Interkulturelle Kompetenz eher / sehr gut	%	%	%	%	%	%
Alle	78,7	75,3	82,7	84,2	76,5	80,0
Männer	75,4	68,8	82,2	81,8	72,5	77,1
Frauen	81,4	81,2	83,3	86,7	78,3	83,8

Differenz zu 100: eher/ sehr schlecht

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

5.2.2 Wie schätzen die Mitarbeiter/innen die interkulturelle Verständigung ein?

Die Einschätzungen der Mitarbeiter/innen, die im Rahmen der *Trägerfallstudien* in Erfahrung gebracht werden konnten, ähneln denen ihrer Kund/innen. Sie sehen vor allem Probleme mit Kund/innen aus überwiegend muslimischen Ländern mit noch eher patriarchalischen Strukturen.

„Das ist ein Problem eher mit denen ... aus muslimischen Ländern, der Türkei...“ (03-1-GF-CL)

Eine häufiger berichtete problematische Kommunikationssituation kann entstehen, wenn eine weibliche Mitarbeiterin mit einem männlichen Kunden aus der Türkei, Irak oder Iran zusammenarbeitet. Diese Schwierigkeit wird noch gesteigert, wenn die weibliche Mitarbeiterin jünger als ihr männlicher Klient ist. Mitarbeiterinnen sehen ihr fachliches Wissen und ihre Autorität in Frage gestellt.

„Das hatte ich schon öfter als Problem. Gerade bei älteren, vor allem türkischen Männern. Ich mit meinen jungen 24 Jahren. Das sehen die nicht so gerne, wenn ich denen erzähle, Sie müssen aber das und das hier einbringen, sonst gibt es das und das nicht. Das lassen die sich ungern von mir sagen.“ (14-1-EZ)

„Die Kollegin,... da sie eine junge Frau ist, wird sie gerade von den türkischen Männern nicht voll für ernst genommen.“ (11-4-PAP_Ü25).

„Bei mir ist es halt noch zusätzlich, dass ich noch relativ jung bin und dass ist für die Türken jetzt auch nicht gerade sehr prickelnd. Also man kann fast sagen, dass mein spezieller Platz ein bisschen fehlbesetzt ist, dadurch dass ich eine Frau bin. Meine Vorgängerin war zumindest 36. Doch ein paar Tage älter als ich.“ (11-3-PAP_Ü25)

„Wir hatten hier auch schon mal Probleme, weil wir hier auch junge Mitarbeiterinnen haben, was vermutlich noch ausschlaggebender ist. Was will diese junge Frau mir da überhaupt erzählen?“ (03-4-FM_Ü25)

„Ich habe keine Probleme mit denen. Die mit mir.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

Die Betreuungskonstellation einer jungen weiblichen Mitarbeiterin und eines männlichen Klienten kann sich jedoch unabhängig vom Herkunftsland als schwierig gestalten, auch wenn es vor allem bei türkischen Kunden wahrgenommen wird. Dies trifft sich mit dem genannten Ergebnis der Kundenbefragung insofern, dass weibliche Kundinnen die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter/innen durchgängig besser bewerten als männliche Kunden.

„Bei türkischen Männern ist es vermehrt. Aber das gibt es auch schon genau so ... bei deutschen oder russischen Männern. Sie wollen sich alle nicht gerne was von einem jungen Mädchen sagen lassen. ... Ich denke, da haben andere Kolleginnen und Kollegen weniger Probleme mit als gerade junge Frauen.“ (14-1-EZ)

Da die Mehrzahl der Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen auf der operativen Ebene weiblichen Geschlechts ist⁶³, tritt die oben beschriebene Betreuungskonstellation häufig auf.

„Die männliche Mitarbeiterzahl ist schon geringer als die weibliche. Persönliche Ansprechpartner und Fallmanager sind eher weiblich.“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

„Doch viele Frauen in der ARGE sind ja gerade in der Leistung oder Vermittlung.“ (11-4-PAP_U25)

Im Gegensatz dazu berichten einige Mitarbeiterinnen explizit, dass sich für sie keine Probleme mit männlichen Kunden ergeben, wobei eine Mitarbeiterin zur Erklärung auf ihren privaten interkulturellen Erfahrungshintergrund verweist:

„Aber bisher hatte ich da mit den Männern noch keine Probleme. Die waren immer sehr höflich und haben gehört, was ich gesagt habe.“ (04-4-FM)

„Ich habe keine Angst vor aggressiv auftretenden Männern, die vielleicht gar nicht aggressiv sind, sondern nur laut sind. Da ist so ein Hintergrundwissen wichtig. Wenn ich in der Verwandtschaft sitze, dann ist das immer dreimal so laut in der griechischen Verwandtschaft als in der deutschen. Und da geht es eigentlich friedlich zu, ... Aber es wirkt für Außenstehende so, als wenn es gleich zum Messer geht. Und ich glaube da ist viel ein Missverständnis drin und da kann ich mit umgehen und kann auch sagen: Jetzt lassen sie mal Luft ab und dann schimpfen sie mal kräftig und dann gehen wir die Sache mal in Ruhe an.“ (06-1-PAP_Ü25)

⁶³ Ende 2007 betrug der Frauenanteil unter den Beschäftigten der Grundsicherungsstellen insgesamt 67 Prozent. Quelle: IAW: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "zugelassene kommunale Träger" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld I: "Deskriptive Analyse und Matching". Sonderauswertung für das Gender-Projekt – unveröffentlicht.

Weniger spektakulär, aber für die Fallbearbeitung ebenso gravierend spielen Rollenprobleme auch bei umgekehrter Geschlechterkonstellation eine Rolle:

„Wenn Sie eine Frau vor sich haben mit Kopftuch, dann haben Sie erst mal ein Problem. Sie soll sich ja erst mal öffnen und ihre Probleme einem Mann erzählen.“ (15-2-PAP_Ü25, männlichen Geschlechts)

Während Mitarbeiterinnen bei männlichen Kunden unter Umständen mit einem Autoritätsproblem zu kämpfen haben, wird bei einigen weiblichen Kundinnen vor allem ein Rollenverständnis problematisiert, welches der Erwerbsorientierung im Wege steht.

„... Ein Problem ist, die jungen Damen zu Weiterbildungen oder zu Ausbildungen und Studien zu motivieren, weil die oft einfach ein anderes Verständnis davon haben, und davon ausgehen, dass sie das einfach nicht tun sollen, müssen. Von daher ist das halt das Schwierige, diese Familienstruktur unserer Gesellschaft anzupassen. Also das ist in manchen Fällen dann schon sehr problematisch, wenn man für eine junge Frau etwas tun möchte, die vielleicht auch in einem sehr patriarchalischem Haushalt wohnt, die da halt raus zu bekommen aus diesen Strukturen. Das ist nicht machbar für eine Behörde. Selbst wenn die junge Dame da grundsätzlich nichts gegen hätte und sagt: Ja, könnte man ja mal. Wenn man die Eltern da nicht mit ins Boot bekommt, dann schafft man das von Außen nicht. Da sehe ich für meinen Bereich die Hauptprobleme zu der Integrationsfähigkeit der Leute, dass das schwierig ist, wenn die gar nicht wollen.“ (13-6-FM_U25)

„Also ich sehe schon, die Frauen sind da, sie möchten eigentlich schon die Sprache lernen. Das finden sie eigentlich auch ganz gut und sehr viele können es ja auch. Ich sehe auch bei einigen, sie leben ihre traditionelle Rolle. Die ist ihnen ganz wichtig.“ (13-3-PAP_Ü25)

Die Relevanz der Rollenvorstellungen für die Erwerbsintegration zeigte sich bereits in entsprechenden Aussagen aus der Kundenbefragung (vgl. Tabelle 3.8, S. 43) sowie in der standardisierten *Trägerbefragung* (vgl. Tabelle 5.3, S. 104): Die Einbestellung ganzer Bedarfsgemeinschaften durch die Grundsicherungsstellen erfolgte nach deren Angaben am häufigsten zwecks „Erörterung von Problemen der Arbeitsmarktintegration oder Maßnahmeteilnahme, die in geschlechtsspezifischen Rollenerwartungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft begründet waren“, und bezogen auf Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund ist diese Antwort deutlich häufiger als für einheimische Bedarfsgemeinschaften.

Neben diesen geschlechtsspezifischen Kommunikationsproblemen werden von den Mitarbeiter/innen im Rahmen der *Trägerfallstudien* Erwartungen oder Verhaltensweisen beschrieben, die ihnen als ungewöhnlich auffallen. So gehen einige Kund/innen von der Annahme aus, dass die Grundsicherungsstellen direkt in Arbeitsstellen zuweisen:

„Die Denkweise ist zum Teil dann anders. Die kommen hierher und denken ‚O.K. Das ist das Arbeitsamt‘. Ich habe die Stelle und er braucht eine. ‚Ich nehme die Stelle und du gehst jetzt hier hin und arbeitest da.‘ Und wenn sie merken, dass das gar nicht so funktioniert – ich weise Leute nicht in Stellen

zu – dann kommt oft der Bruch ‚Was machen Sie denn überhaupt? Wofür kriegen Sie Ihr Geld? Sie sind das Arbeitsamt‘. (09-5-FM_Ü25)

„Er dachte zum Beispiel, wenn dann die Einladung zum Vorstellungsgespräch kommt, ging er davon aus, dass er schon eingestellt ist. Und das halt nur noch das Gespräch dazu ist. Also der Kollege meinte, die muss man vorher teilweise briefen. Manchmal denken wir auch vielleicht gar nicht so, wie das auch ankommen könnte.“ (16-2-AGV).

Eine andere Beobachtung der Mitarbeiter/innen ist, dass sie sich das Vertrauen bei ihren Kund/innen stärker erarbeiten müssen, welches für eine Beratung dringend erforderlich ist. Dies tritt besonders häufig bei männlichen Kunden auf.

„..., dass es oft bei diesem Personenkreis schwierig ist, erstmal so eine Vertrauensbasis zu kriegen. Dass viele es auch nicht gewohnt sind, ihre Problematik auf den Tisch zu legen und dass es so angesprochen wird. Und die Bereitschaft, dann auch in so einen vertrauensvollen Beratungsprozess rein zu gehen. Dass da oft so eine Einstellung ist: Das müssen wir selber regeln. ... Das geht keinen etwas an. Das ist so diese Grenze zwischen Intimsphäre und dem, was dann hier besprochen werden kann. Dass es oft schwierig ist, an diesen Punkt zu kommen, wo das dann auch möglich ist. Gerade bei den Männern. Bei den Männern finde ich es oftmals noch schwieriger als bei den Frauen. Frauen sind eher bereit ihre Not dann auch auf den Tisch zu legen und zu sagen: Ich brauche Hilfe...“ (05-6-FM_U25)

Wenn die Vertrauensbasis einmal geschaffen wurde, wird die Mitarbeiter/in unter Umständen zum „Ansprechpartner für alle Lebenslagen“.

„Es gibt Personen mit Migrationshintergrund, nicht alle, aber einen großen Teil, die verstehen mich wirklich als ihren persönlichen Ansprechpartner und zwar für alle Lebenslagen. Die können auch nicht begreifen, wenn ich zu einigen Sachen sagen muss: Weiß ich nicht. Da müssen Sie mal da und dahin gehen und fragen wie das ist. ... Ich muss alles wissen, was den Menschen da betreffen kann, bis hin schon fast zur gesundheitlichen Diagnostik. Und das ist natürlich stärker, oder viel mehr eigentlich als der Anspruch, den Deutsche an mich stellen würden. Wobei man auch sagen muss, bis man dann soweit ist, dass man der rundum Lebensberater ist, ist es häufig zunächst aber schwieriger, die Vertrauensbasis her zu stellen.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen beschreiben eine weitere Verhaltensweise, die sie vor allem bei Kund/innen mit Migrationshintergrund beobachten, nämlich das Verhandeln um Unterlagen oder Entscheidungen.

„Eher so der arabische Bereich, der türkische Bereich, der es durchaus gewohnt ist zu verhandeln ... Wo es auch zu Schwierigkeiten kommt bei der Ausfüllung eines Antrags, weil sie der Meinung sind, dass man viele Sachen eben nicht bringen muss, (05-5-LS)“

„Es funktioniert ja tatsächlich in vielen Ländern so, dass wenn man die Person auf dem Amt ein bisschen einschleimt und ein bisschen schmiert und

noch ein zehntes Mal bekniert und betüddelt, da kriegt man plötzlich das, was beim ersten Mal verneint wurde. Und das ist sehr zäh denen zu erklären, sie können mir 100 Mal um den Bart gehen und noch 200 Mal die gleiche Frage stellen, das Gesetz hat sich seit der letzten Fragestellung nicht geändert, es ist immer noch ein Nein. ... Das ist zum Teil ein harter kultureller Wandel, den die Kunden dann erleben. ... Die mussten zäh sein und mussten noch mal hingehen und dann hat es geklappt. Und jetzt kommen sie und es funktionieren diese ganzen Methoden, die sie gelernt haben, nicht mehr.“ (09-5-FM_Ü25)

Andere Mitarbeiter/innen sind hingegen der Meinung, dass Kund/innen ohne Migrationshintergrund vermehrt versuchen, Vorteile auszuhandeln:

„...ich habe nie Probleme, meine Entscheidungen mitzuteilen. Die Einheimischen feilschen eher, finde ich. Die versuchen dann doch noch mal nachzufragen.“ (06-2-LS)

Da wir hierzu außer den Trägerfallstudien über keine andere Erkenntnisquelle verfügen, muss letztlich offen bleiben, wie es sich verhält. Denkbar ist, dass unterschiedliche Einschätzungen auf unterschiedliche Zusammensetzungen der jeweiligen Kundenpopulation mit Migrationshintergrund zurückzuführen sind.

5.2.3 Welche Strategien verfolgen Mitarbeiter/innen bei interkulturellen Verständigungsproblemen?

Mitarbeiter/innen beschreiben unterschiedliche Verhaltensweisen, um Kommunikationsprobleme zu vermeiden, zu überwinden oder zu entschärfen. Dabei ist zu beachten, dass viele dieser Strategien teilweise ebenso bei Kund/innen ohne Migrationshintergrund angewandt werden.

Um Probleme in der Interkulturellen Kommunikation von vornherein zu vermeiden, versuchen die Mitarbeiter/innen, durch ihr Auftreten präventiv zu wirken. Dies wird insbesondere angewendet, wenn weibliche Mitarbeiterinnen ihre Autorität in Frage gestellt sehen.

„Klar, sind die unterschiedlich, aber man muss sich halt darauf einstellen. Ich kann jetzt z.B. mit einem türkischen Familienvater nicht so sprechen wie ich jetzt mit einem deutschen Familienvater u. U. reden würde. ... Und wenn man das berücksichtigt und sich das antrainiert und vielleicht sich auch ein bisschen beschäftigt mit den Menschen, dann kann man da eigentlich nicht soviel falsch machen. [Wie reden Sie mit einem türkischen Familienvater?] Respektvoller. Und da würde ich manche Dinge nicht so direkt sagen, wie ich jemand anderem sagen würde, ...“ (08-3-EZ)

„Ich glaube ich bin ein sehr dominierender Mensch, der zwar sehr freundlich ist, aber mich da unter zu kriegen, ich glaube das ist schon sehr schwierig. Und ich glaube, ich werde auch von Männern angenommen. Ich habe auch eine vermittelnde Art, auf Menschen zu zugehen.“ (13-3-PAP_Ü25)

Die Mitarbeiter/innen haben sich das passende Auftreten teilweise eigenständig durch den Kundenkontakt erworben. Andere nennen Seminare zur Konfliktvermeidung oder Rhetorik-Kurse als hilfreich.

„Das ist bei uns so ein gewisser Automatismus, eben auch durch die Fortbildungen, die wir besucht haben... Was übrigens auch noch großer Bestandteil unserer Fortbildungen ist, ist Deeskalation.“ (08-3-EZ).

„Und ansonsten gibt es diese allgemeine Rhetorikkurse und auch Seminare für schwierige Gesprächsführung“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

Wenn Unklarheiten oder Schwierigkeiten auftreten, wird versucht, die Sachlage ruhig zu erklären. Öfters zieht man sich hinter die Gesetzeslage zurück und versucht, die Autorität des Gesetzes für sich zu mobilisieren.

„Ich erkläre das und sage, dass das einfach die Bedingungen und Voraussetzungen sind und das dann auch ein Stück weit die Entscheidung von ihm ist, ob er sich darauf einlässt oder nicht, dass er dann die Konsequenzen tragen muss.“ (09-4-TL_MI+LS).

„Ich versuch‘ hier immer mit den Leuten am gleichen Strang zu ziehen, und wenn ich merke, da stoße ich auf Widerstand, dann sag ich ganz klar, ... das Gesetz ist neutral, es ist weder männlich noch weiblich.“ (01-6-PAP_Ü25)

Bei Bedarf werden Kolleg/innen zum Gespräch hinzugezogen. In Ausnahmefällen werden männliche Kollegen in die Betreuung einbezogen, der/die Vermittler/in gewechselt oder der Teamleiter hinzugezogen.

„Häufig ist es dann so, dass die Kunden es zweimal hören müssen. Wenn eine Kollegin was sagt und merkt, sie kommt nicht klar damit und eine andere Kollegin dazu kommt und sagt ‚Ich habe jetzt einfach das Gespräch verfolgt und möchte einfach auch noch mal was dazu sagen‘ oder die Kollegin dann einfach noch mal unterstützen . Das fruchtet dann noch mal eher, wenn das dann noch mal bestätigt wird.“ (09-4-TL_MI+LS).

„Aber ansonsten müssen meine Mädels schon sagen: Ich zeige dir jetzt, wo es lang geht. Die müssen das schaffen. Schlimmstenfalls, wenn es gar nicht geht, dann sitzt ein Kollege nebenan, der dann auch sagt: Jetzt hören Sie mal auf die Kollegin, die meint das doch nur gut mit Ihnen.“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

„Aber eigentlich setzen wir uns da kräftig durch. Das ist schon die Ausnahme, dass wir sagen: Da streben wir jetzt mal einen Vermittlerwechsel an. Also wirklich eher die Ausnahme. Da müssen die dann durch.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

„Wenn der Vorgesetzte genau das Gleiche sagt, oder der männliche Kollege, dann wird es auch akzeptiert.“ (11-1-EZ)

Letztlich verfügen die Grundsicherungsstellen über wirksame Verfahrensweisen, ihre institutionelle Autorität durchzusetzen. Inwieweit eine solche Situation für die einzelne

Mitarbeiterin belastend ist, muss dahingestellt bleiben, weil darüber nicht leicht ins Gespräch zu kommen ist. Aber natürlich erleben auch die männlichen Kunden einen – unvermeidlichen und integrationsnotwendigen – interkulturellen Stress, der erklären könnte, warum in der Kundenbefragung Kunden (bei Einzelfragen auch Kundinnen) mit türkischem⁶⁴ Migrationshintergrund sich weniger positiv äußern oder sich eher benachteiligt sehen als andere Herkunftsgruppen (vgl. z. B. Tabelle 5.5, S. 122).

5.2.4 Beschwerden und Diskriminierungsvorwürfe

Wenn Mitarbeiter/innen gewünschte Maßnahmen – wie z. B. die Finanzierung eines Führerscheins – nicht genehmigen oder eine Sanktion aussprechen, sind Diskriminierungsvorwürfe nahe liegend. Die Mitarbeiter/innen betonen, dass sie eher selten mit derartigen Vorwürden konfrontiert seien:

„Das passiert, weil das gerne auch von Seiten der Menschen mit Migrationshintergrund als Argument genutzt wird, dass wenn wir ablehnen oder sanktionieren, wie jeder andere auch sanktioniert wird, weil er seiner Wirkungspflicht nicht nachgekommen ist, dann kommt gerne der Spruch: ‚Ich bin Ausländer und weil ich Ausländer bin, kriege ich jetzt eine Sanktion.‘ Das wird in dem Gespräch dann grundsätzlich verneint, weil es auch nicht so ist und es wird als Argument nicht gelten gelassen. Und jetzt ganz spezielle Dinge, also dass verbale Anfeindungen passiert sind, auch von Seiten der persönlichen Ansprechpartner, hat es hier noch nicht gegeben.“ (03-7-TL_MI+MB)

„Ein bis zweimal im Jahr hört man so was schon mal. Insbesondere dann, wenn es dann gerade nicht möglich ist irgendeine Förderung zu machen, wie zum Beispiel einen Führerschein, oder dann gerade eine Sanktion ausgesprochen werden musste, dass man dann zu hören bekommt: ‚Ihr seid ja alle Nazis.‘ Oder: ‚Ihr habt ja alle was gegen Ausländer.‘ Aber wie gesagt, das sind Einzelfälle.“ (05-4-FM_U25)

Interessant ist, dass sich häufig Kund/innen ohne Migrationshintergrund bei den Mitarbeiter/innen beschweren, dass Ausländer bevorzugt würden – und dass es den Gesprächspartner/innen wichtig ist, dieses zu berichten, damit die Bilanz der Vorwürfe ausgewogen bleibt:

„Aber das gibt es auch genau anders herum. ‚Wenn ich jetzt Ausländer wäre, würde ich das bekommen.‘ Das hören wir genauso oft.“ (01-2-LS-TL_LS)

„Die Deutschen sagen: ‚Die Ausländer bekommen alles.‘ Und die Ausländer sagen: ... ‚Ich bin nicht Deutscher. Ich werde deswegen benachteiligt.‘ (11-4-PAP_U25)

⁶⁴ Die Problematik ist nach den Aussagen der Integrationsfachkräfte keineswegs auf die Kundengruppe türkischer Herkunft beschränkt, jedoch lassen sich andere Gruppen aus dem islamischen Kulturkreis mangels ausreichender Fallzahlen in der Kundenbefragung nicht gesondert betrachten.

Diskriminierungsvorwürfe werden von den Mitarbeiter/innen als ungerechtfertigt wahrgenommen und als ein Banner beschrieben, dass Kund/innen vor sich hertragen.

„Ich habe das schon gehört, aber ich habe das dann auch eher so empfunden als Banner vor sich her zu tragen, das und das klappt nicht, Ihr macht das, weil – aber auch nicht häufig. Ich weiß auch nicht, wie oft das in meinem Leben vorgekommen ist, zweimal.“ (02-3-FM_Ü25)

„Das ist oft, wenn sie auf der sachlichen Ebene merken, dass sie da falsch liegen, keine Argumente mehr haben, versuchen sie halt auf diese persönliche Ebene zu gehen und zu versuchen, da irgendwie Einfluss zu nehmen.“ (11-4-PAP_Ü25)

„Häufig nicht. ... Wobei ich mich teilweise frage, ob die überhaupt wissen, was die dann damit sagen, oder ob die nicht einfach dieses Wort diskriminiert nehmen, weil es sich gut anhört, oder weil sie es von einem anderen gehört haben, damit fährt man ganz gut, wenn man das so vorwirft.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

Wenn Vorwürfe auftreten, versuchen die Mitarbeiter zunächst, die Sachlage zu erklären und verweisen auf den Gleichbehandlungsgrundsatz.

„Also ich kann die Vorwürfe anhören und kann versuchen dagegen zu argumentieren, aber ein Stück weit auch zu sagen: ‚Das steht so, das ist Ihr Bild und das werde ich jetzt nicht entkräften.‘ Ich zeige ihnen dann vielleicht Fakten auf und argumentiere, aber ich nehme das nicht persönlich.“ (06-1-PAP_Ü25)

„Das versuche ich relativ schnell wieder zur Seite zu schieben, weil ich sage, ihr werdet vom Gesetz gleich behandelt, unabhängig von der Nationalität, Hautfarbe und sonstiger Gesinnung. Hier [im Kontext mit Sanktionen] geht es darum, dass die was falsch gemacht haben oder nicht gemacht haben und nicht welche Nationalität sie haben.“ (11-4-PAP_Ü25)

Auch wenn der Vorwurf ungerechtfertigt ist, kann ein Diskriminierungsvorwurf manche Fachkräfte auch verunsichern:

„Ja. Ich war erschüttert. Ich habe versucht, mir das nicht anmerken zu lassen. War aber auch ein Missverständnis, muss man sagen, und ich habe versucht, die Situation zu bereinigen. Und ich denke, letztendlich hat es dann auch funktioniert. Aber da bin ich schon erschrocken darüber.“ (08-3-EZ)

Wenn sich Kund/innen über Diskriminierung beklagen, bieten ihnen die Mitarbeiter/innen an, sich offiziell zu beschweren. Jedoch beschweren sich Kund/innen mit Migrationshintergrund nach Wahrnehmung der Mitarbeiter/innen nicht häufiger als Kund/innen ohne Migrationshintergrund.

„Wenn man eine Sanktion verhängt und es gibt eine Schreierei im Zimmer, dann wird sich grundsätzlich beschwert. Aber das ist dann zweitrangig. Ich mache es oft so, ich sage meiner Kundschaft: Es ist Ihr gutes Recht sich zu beschweren. Wenden Sie sich bitte an den und den.“ (11-3-PAP_Ü25)

„Ich kann es durchzählen aus dem Kundenreaktionsmanagement, womit ich in den letzten drei Monaten befasst worden bin, aber ich glaube nicht, dass es auffällig viele Ausländer waren.“ (05-2-GF-CL)

Wenn Vorwürfe der Diskriminierung auftreten, wird dem nach Aussage der Gesprächspartner/innen nachgegangen. In vielen Fällen lässt sich der Sachverhalt nicht zweifelsfrei klären, weil Aussage gegen Aussage steht und eine subjektive Empfindung beschrieben wird. Dies würde sich anders darstellen, wenn dieser Vorwurf gegen eine/n Mitarbeiter/in mehr als einmal erhoben würde.

„Wenn es eine Situation gewesen ist, in der diese beiden Kontrahenten alleine waren, steht Aussage gegen Aussage. Das ist relativ schwierig, zumal diese Diskriminierung ja immer ein subjektives Empfinden ist. ... Aber wir würden natürlich sofort reagieren, wenn sich derartige Beschwerden bezogen auf eine Kollegin oder einen Kollegen in irgendeiner Art und Weise häufen würden. Dann wäre einfach das Gesetz der Wahrscheinlichkeit auf unserer Seite und wir würden eingreifen. ... Das haben wir bisher noch nicht erlebt.“ (02-1-GF-CL)

Wahrnehmungen der Diskriminierung seitens der Kund/innen würden das Zustandekommen eines Arbeitsbündnisses mit den Leistungsbezieher/innen gefährden oder unmöglich machen. Deshalb wurde bei der *Kundenbefragung* danach gefragt, ob sich die Antwortenden im Vergleich zu anderen ALG-II-Bezieher/innen bei der für sie zuständigen Grundsicherungsstelle genauso, besser oder schlechter behandelt fühlten.⁶⁵ Die Frage wurde bewusst nicht explizit auf eine Ungleichbehandlung wegen der Herkunft zugespitzt, um Reaktionen zu vermeiden, die nicht auf konkreten Erfahrungen bei der Grundsicherungsstelle, sondern auf einer allgemeinen, womöglich politisch motivierten Einschätzung über die Situation von Migrant/innen in Deutschland beruhen. Die Frage wurde an Einheimische und an Migrant/innen in gleicher Weise gestellt. Damit lässt die Frage den Vergleichsmaßstab offen; es kann sein, dass die Antwortenden sich mit dem jeweils anderen Geschlecht oder auch mit Angehörigen der jeweils gleichen Gruppe (z. B. „türkische Mütter“) vergleichen, anstatt dass die Migrant/innen ihre Behandlung mit der Behandlung einheimischer Kunden vergleichen würden – und umgekehrt. Insofern dürfen diese Daten nur als ein weiteres Indiz für eine problematischere Integration bestimmter Gruppen, aber nicht als ein Tatsachenbefund über ethnische oder kulturelle Diskriminierung interpretiert werden.

Von allen Befragten gaben mehr als drei Viertel an, dass sie „genauso“ wie andere behandelt würden (Tabelle 5.5), knapp zehn Prozent fühlten sich besser behandelt als andere, aber mehr als jede/r achte (14,3 Prozent) fühlte sich schlechter behandelt. Personen mit Migrationshintergrund weichen in ihrer Gesamtheit kaum von diesen Größenverhältnissen ab; jedoch überwiegt bei Einheimischen beiderlei Geschlechts der Anteil derjenigen, die sich benachteiligt fühlen, deutlich den Anteil derjenigen, die sich bevorzugt fühlen. Dagegen überwiegen bei Männern mit Migrationshintergrund in allen

⁶⁵ „Haben Sie den Eindruck, dass Sie bei [Name der Grundsicherungsstelle] alles in allem (a) genauso behandelt werden wie andere ALG II-Bezieher bei dieser Grundsicherungsstelle, (b) besser behandelt werden, oder (c) schlechter behandelt werden?“ (Frage 31304)

Gruppen außer bei den Türken die Erfahrungen der Bevorzugung jene der Benachteiligung. Damit sind bereits Unterschiede zwischen den Herkunftsregionen angedeutet. Demzufolge fühlt sich jede/r fünfte Kund/in mit türkischen Migrationshintergrund und mehr jeder achte aus der „übrigen Welt“, aber weniger als 8 Prozent der Kund/innen aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Ländern schlechter behandelt als andere. Auffällig ist, dass bei der Beantwortung dieser Frage die Frauen – mit Ausnahme derjenigen aus der „übrigen Welt“ – weniger zur „Mitte“ tendieren als die Männer, d. h. jeweils höhere Anteile von Frauen als von Männern fühlen sich besser oder schlechter behandelt, und bei den meisten Herkunftsgruppen überwiegt unter den Frauen die Benachteiligungserfahrung die Bevorzugungserfahrung. Diese Tendenz ist bei den türkischen Frauen besonders ausgeprägt, so dass wir in dieser Gruppe den größten Anteil finden, der sich schlechter als andere behandelt fühlt. Dieses ist zugleich die Gruppe, die (unter den Frauen) am häufigsten von Sanktionen berichtet und (von allen Befragten mit Sanktion) diese am häufigsten für „nicht gerechtfertigt“ hält (vgl. Tabelle 5.19, S. 173).

Tabelle 5.5: Wahrnehmung der Ungleichbehandlung, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.-länder %	Aussied- ler/innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
Alles in allem werde ich ...						
<i>Alle</i>						
genauso ...	76,5	62,9	68,8	82,2	84,8	70,2
besser ...	9,2	17,1	20,1	8,9	7,4	16,1
schlechter ...	14,3	20,0	11,0	9,0	7,7	13,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Männer</i>						
genauso ...	78,4	67,7	70,4	84,0	88,0	61,7
besser ...	8,3	13,4	19,6	8,5	6,5	21,4
schlechter ...	13,3	18,9	10,1	7,5	5,6	16,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Frauen</i>						
genauso ...	74,6	58,1	67,2	80,2	83,6	81,3
besser ...	10,1	20,8	20,7	9,2	7,8	9,3
schlechter ...	15,3	21,1	12,0	10,6	8,6	9,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
... behandelt wie andere ALG II-Bezieher bei dieser Grundsicherungsstelle						

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Die Fallstudien in den Bedarfsgemeinschaften hatten im Vergleich ein deutlich kritischeres Bild gezeichnet⁶⁶, jedoch wurden auch dort türkische Leistungsbezieher hervorgehoben als Personen, die sich besonders oft nicht gleich behandelt fühlen. Dies spiegelt sich in den ausführlichen Beschreibungen der Mitarbeiter/innen über interkulturelle Kommunikationsprobleme mit dieser Kundengruppe. Eine mögliche Erklärung ist, dass

⁶⁶ „Das Gefühl, als Zuwanderer persönlich nicht in der gleichen Weise wie Einheimische behandelt zu werden und/oder der Eindruck, dass Zuwanderer nicht in der gleichen Weise gefördert und unterstützt werden, ist unter den Interviewpartnern weit verbreitet.“ IAQ et al. 2007, S. 307f.

sich die impliziten Werthaltungen des SGB-II im Verhältnis zu Grundwerten der verschiedenen Herkunftsgruppen teils überlappend, teils konträr verhalten.

5.2.5 Zusammenfassung

Die interkulturelle Kompetenz der Ansprechpartner/innen bei den Grundsicherungsstellen wird von Befragten mit Migrationshintergrund mehrheitlich als gut beurteilt. Relativ am kritischsten urteilen männliche Kunden mit türkischem Hintergrund, und dieses ist auch die Gruppe, die – zusammen mit fallzahlenmäßig in der Kundenbefragung nicht ausweisbaren kleineren islamischen Gruppen – von weiblichen Fachkräften am häufigsten als problematisch im Umgang bezeichnet wird. Weniger Beachtung findet die – aufgrund der kulturell bedingten unterschiedlichen Rollenerwartungen (vgl. 3.5.2, S. 42ff.) genauso problematische – umgekehrte Konstellation, dass muslimische Frauen von männlichen Integrationsfachkräften aktiviert werden sollen. Der kulturelle Konflikt mit den Lebensentwürfen von weiblichen Hilfebedürftigen türkischer Herkunft schlägt sich darin nieder, dass diese Gruppe am häufigsten die Wahrnehmung äußert, von den Grundsicherungsstellen schlechter als andere behandelt zu werden.

In der Praxis der Grundsicherungsstellen treten Diskriminierungsvorwürfe nach Aussagen der Mitarbeiter/innen eher selten auf, werden aufgewogen vom umgekehrten Vorwurf seitens Einheimischer (so auch die Ergebnisse der Kundenbefragung – siehe Tabelle 5.5) und schlagen sich nicht in größerer Beschwerdehäufigkeit der Kund/innen mit Migrationshintergrund nieder. Beschwerdemanagement und spontane Interventionen von Kolleg/innen und Vorgesetzten erlauben in aller Regel eine für die Integrationsfachkräfte erfolgreiche und befriedigende Bearbeitung interkultureller Konflikte; belastende Einzelerfahrungen werden im Kollegengespräch, in Teambesprechungen oder durch das Angebot von Supervisionen aufgearbeitet. Wirkliche Eskalationen sind eine seltene Ausnahme, und kein/e Gesprächspartner/in stellt sich dar als überfordert oder demotiviert durch die tendenziell höheren Schwierigkeiten der Verständigung mit Kund/innen mit Migrationshintergrund. Gleichwohl stellen diese – zusammen mit den rein sprachlichen Aspekten der Verständigung (siehe 5.1, S. 94ff) – eine zusätzliche Belastung dar und verursachen zusätzlichen Zeitaufwand.

5.3 Sprachförderung

5.3.1 Sprachförderung von Migrant/innen im Umbruch

Die Sprachförderung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund befand sich während der Durchführung des vorliegenden Forschungsprojekts im Umbruch. Durch das „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ vom 19.8.2007 wurde das Aufenthaltsgesetz dahingehend geändert, dass die Grundsicherungsstellen gegenüber Ausländern im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung eine unmittelbare Verpflichtung zur Teilnahme an einem In-

tegrationskurs aussprechen konnten (§ 44a Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).⁶⁷ Die Grundsicherungsstellen entscheiden nun bei den von ihnen betreuten Ausländern über den Förderungsbedarf und damit auch über die Teilnahmeberechtigung. Durch diese Neuregelung wurden die Verfahrensabläufe zwischen den Grundsicherungsstellen und den Außenstellen des BAMF gestrafft.⁶⁸ Schließlich wurden die Integrationskurse für deutsche Staatsangehörige geöffnet, die „nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind“ (§ 44 Abs. 4 Satz 2 AufenthG). Durch Änderung der Integrationskursverordnung v. 5.12.2007 erhielten zusätzlich Deutsche, die nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, die Möglichkeit, die Zulassung zu einem Integrationskurs zu beantragen. Durch die bisher in der Praxis wenig beachtete Einfügung von § 11 Abs. 3 IntV (Integrationskursverordnung) wurde die Möglichkeit eröffnet, in die Aufbaustufe des Integrations-Sprachkurses ein Praktikum einzubauen.

Im Ergebnis sind die Grundsicherungsstellen weiterhin mit unterschiedlichen Rechtslagen und Verfahrensweisen konfrontiert: Während sie Ausländer, deren Erwerbsintegration eine Verbesserung der Sprachkompetenzen erfordert, durch Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichten können und dabei, sofern die Teilnahmeverpflichtung nicht sowieso gegeben ist, diese durch Eingliederungsvereinbarung herstellen, können sie Spätaussiedler dazu verpflichten, ihre ohnehin gegebene Teilnahmeberechtigung wahrzunehmen. Deutsche ohne Spätaussiedlerstatus dagegen können, wenn ihre Sprachkenntnisse unzureichend sind, lediglich dazu verpflichtet werden, die Zulassung zum Integrationskurs zu beantragen. Insofern müssen die Grundsicherungsstellen bei Sprachförderungsbedarf weiterhin den Status der betreffenden Person im Auge haben.

Wegen der kurzen Geltungsdauer dieser neuen Regelungen lassen sich ihre quantitativen Auswirkungen nur unvollkommen bestimmen. Nach der aktuellsten Statistik des BAMF wurden in 2007 (faktisch von September bis Dezember 2007, da vorher nicht möglich) 5.242 ALG II-Bezieher/innen (rund 1.300 pro Monat) durch die Grundsicherungsstellen zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, von Januar bis September 2008 dagegen mit 21.161 rund 2.350 pro Monat (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008). Diese Zahlen enthalten jedoch nicht Spätaussiedler und sonstige Deutsche, die möglicher Weise auch ALG II beziehen, aber ihre Teilnahmeberechtigung nicht durch Verpflichtung im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung erworben haben.

Durch den unmittelbaren Zugriff der Grundsicherungsstellen auf die Integrationskurse wurden Bezieher/innen von Leistungen nach dem SGB II förderungsfähig, deren

⁶⁷ Bis dahin konnten die Grundsicherungsstellen nur gegenüber den Ausländerbehörden die Anregung zur Teilnahme aussprechen, die Verpflichtung war den Ausländerbehörden vorbehalten (§ 44a Abs. 1 Nr. 2a AufenthG a.F.).

⁶⁸ Andererseits wurde durch die Bezugnahme auf die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II zumindest theoretisch ein neues rechtliches Dilemma geschaffen: Wenn die Sprachkenntnisse so schlecht sind, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige die Eingliederungsvereinbarung nicht verstehen kann, dann kann sie rechtswirksam weder vereinbart noch durch Verwaltungsakt ersetzt werden (vgl. S. 97).

Sprachförderung bis dahin – wenn überhaupt – im Rahmen des Eingliederungstitels finanziert worden war. Diese Förderungen waren von den Grundsicherungsstellen in Ermangelung einer anderen einschlägigen Regelung als „sonstige weitere Leistungen“ (SWL) nach § 16 Abs. 2 Satz 2 organisiert worden. Nach dieser Vorschrift wurde auch eine Reihe von Maßnahmen mit Sprachförderungsanteilen durchgeführt, mit denen die didaktischen Beschränkungen von Klassenzimmer-Lernsituationen überwunden und die Sprachkompetenz von besonderen Zielgruppen gefördert werden sollte. Am 10.4.2008 veröffentlichte die Bundesagentur ihre Arbeitshilfe zu den SWL⁶⁹, durch die SWL auf Einzelfallhilfen beschränkt und die Vermittlung von Deutschkenntnissen grundsätzlich in die Zuständigkeit des BAMF verwiesen wurde. Infolgedessen konnten Sprachförderungsmaßnahmen nach SWL nicht neu aufgelegt werden.

In ihrer Gesamtheit führten die 2007/2008 eingeführten Änderungen bei der Sprachförderung einerseits zu einer massiven Ausweitung und insbesondere zu einer vorübergehenden Welle nachholender Sprachförderung für Migrant/innen, die schon länger in Deutschland wohnen, aber bisher keine ausreichenden Sprachkenntnisse erworben haben. Andererseits aber verloren zumindest diejenigen Grundsicherungsstellen, die bisher in größerem Umfang Sprachförderung als SWL betrieben hatten, einen Teil ihres bisherigen Steuerungseinflusses bzw. konnten diesen Einfluss bestenfalls informell – durch Fortführung etablierter Kontakte mit den führenden Kursträgern am Ort und durch intensive Kooperation mit den Außenstellen des BAMF – aufrecht erhalten.

Von der Schwierigkeit, alle diese Änderungen zeitnah zu verfolgen, waren nicht nur die Grundsicherungsstellen betroffen, sondern auch die Wirkungsforschung. Erhebungsinstrumente, die vor einer Rechtsänderung konzipiert worden waren, befanden sich unter inzwischen veränderter Rechtslage im Untersuchungsfeld. Der Beginn der Trägerfallstudien fiel zusammen mit dem Bekanntwerden von Einschränkungen bei den SWL, lag aber noch vor der Veröffentlichung der Arbeitshilfe der BA. Manche Unterschiede in den Aussagen, die im Rahmen der Trägerfallstudien von Geschäftsführungen und Integrationsfachkräften gemacht wurden, mögen zurückzuführen sein auf die zeitliche Lage der Gespräche jeweils relativ zu den Entwicklungen und Diskussionen über die SWL.

Der vorliegende Abschnitt behandelt zunächst die Praxis der Grundsicherungsstellen bezüglich der Erfassung von Sprachkompetenz und Förderungsbedarf (5.3.2), Es folgenden Ergebnisse der Kundenbefragung zur Teilnahme (5.3.3) und zu den Gründen der Nichtteilnahme (5.3.4). Die Art der besuchten Sprachkurse und der Zugangsweg speziell in die Integrations-Sprachkurse des BAMF wird auf Grundlage von Ergebnissen sowohl der Kunden- als auch der Trägerbefragung dargestellt (5.3.5). Sowohl aus der Sicht der Kunden wie der Grundsicherungsstellen betrachten wir die Entwicklung der Sprachkompetenzen und den Wirkungsanteil, der Sprachkursen dabei zugeschrieben wird (5.3.6). Schließlich beleuchten wir die Probleme der Sprachförderung aus der Sicht der Grundsicherungsstellen, wobei am Schluss darauf eingegangen wird, wie sich die Einschränkung der Förderung als SWL auf die Sprachförderpraxis ausgewirkt hat.

⁶⁹ Bundesagentur für Arbeit April 2008

5.3.2 Erfassung von Sprachkompetenz und Förderungsbedarf

Sprache ist das immer wiederkehrende Thema, wenn die Integrationsfachkräfte der Grundsicherungsstellen von ihrer Arbeit mit Kund/innen mit Migrationshintergrund, von deren Vermittlungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt und von deren Förderungsbedarf berichten (siehe auch 3.3, S. 31ff.). Insofern wäre zu erwarten, dass die Grundsicherungsstellen zumindest über eine grobe Systematik zur Erfassung von Sprachkompetenzen nach einheitlichem Standard verfügen würden und dass es klare Regeln gäbe, wie der Sprachstand bei der Zuordnung in Betreuungsstufen und bei der Zuweisung ins spezialisierte Fallmanagement zu werten ist.

Eine derartige Systematik existiert aber nach den Aussagen der Gesprächspartner/innen, die im Rahmen der *Trägerfallstudien* gemacht wurden, nicht:

„Es ist letztendlich eine etwas subjektive Meinung, die wir dann haben. Denn wir führen keine Tests durch, oder so was.“ (05-4-FM_U25)

„... ist alles qualitativ – letztendlich muss man sich auf seinen Eindruck verlassen...“ (08-4-PAP_Ü25)

„...es geht im Prinzip nach der individuellen Einschätzung des PAP's.“ (08-2-BL_MI-TL_MI)

„Da macht sich jeder seine eigenen Notizen, meines Wissens nach. ... Also ich erfasse es halt auch für mich in meine Worte. Also ich habe jetzt da nicht eine Skalierung oder so.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Aber sonst habe ich halt so meine Vorgehensweise ‚Schlechte Deutschkenntnisse‘ oder ‚Versteht recht gut‘ oder ‚Deutschproblematik aufgrund Migrationshintergrund, aber einfaches Verstehen möglich.‘“ (09-6-FM_U25)

„Also wir machen irgendwo einen Vermerk: Verständigung schwierig.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

Feststellungen zum Sprachstand werden also durch frei formulierte, intersubjektiv nicht eindeutig kommunizierbare Beratungsvermerke erfasst, wobei die Tendenz dahin geht, eher die Schwierigkeiten festzuhalten als die Kompetenzen. Die Folge ist, dass derartige Informationen für die Ermittlung des quantitativen Bedarfs an Sprachkursen, für statistische Zwecke oder für die Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen.⁷⁰

⁷⁰ „Problemorientiert wird Migrationshintergrund oft mit mangelnder Sprachfähigkeit ... beschrieben. Hierzu existieren bislang im Bereich der BA keine eindeutigen Daten in den Fachverfahren und entsprechend auch in den Statistiken keine Differenzierungsmöglichkeiten. ... Die Bemühungen mangelnde Sprachfähigkeit bzw. Handlungsbedarfes zur Sprachförderung in VerBIS abzubilden sind bislang an den Anforderungen des Datenschutzes bzw. den Schwierigkeiten zur Schaffung einheitlicher Kriterien gescheitert. Der Ansatz erscheint gegenwärtig nicht lösbar bzw. zu aufwändig und wird von der BA gegenwärtig nicht weiter verfolgt. Insoweit ist auch eine Aufnahme entsprechender Kriterien in die Statistik und damit in die Daten der Eingliederungsbilanzen nicht möglich.“ (Bundesagentur für Arbeit 2006b, S. 2 – Grammatik wörtlich aus der Quelle übernommen.)

„Aber die VerBIS-Maske lässt da kein Feld für. Unser EDV-System lässt da auch nichts zu, dass wir sagen können: Der kriegt jetzt deutsche Sprache von uns.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

„Einen Suchlauf danach können wir nicht machen. ... Das sind die subjektiven Wahrnehmungen jedes Einzelnen, des Fallmanagers, des persönlichen Ansprechpartners...“ (04-6-GF-CL)

Einzelne Fachkräfte haben ihre jeweils eigenen Praktiken entwickelt:

„Im Profilingbogen gibt es eine Möglichkeit das festzulegen. Sprachkenntnisse beispielsweise. Das ist sicherlich darauf ausgerichtet auf Zusatzsprachkenntnisse. Aber ich benutzte das dafür, um festzulegen ob die Sprachkenntnisse in Deutsch gut oder schlecht sind.“ (16-3-PAP_U25)

Die Bewertung der Sprachkenntnisse wirkt sich auf die Zuordnung zu Betreuungsstufen aus:

„Also da gibt es ja diese elf ‚Rahmenbedingungen‘, und fehlende Deutschkenntnisse führen eigentlich immer dazu, dass derjenige dann in der Betreuungsstufe ermittelt wird, dass er große Integrationshemmnisse hat.“ (11-5-TL_MI)

„Und so sind die Ausländer häufig Kunden, die bei uns mit einem IF oder IG versehen werden – integrationsfern oder ein sehr hoher Integrationsbedarf.“ (04-2-PAP_Ü25)

Für genauere Einstufungen verlässt man sich entweder auf den psychologischen Dienst der Agentur oder auf die Bildungsträger:

„Wenn wir dezidierte Sprachkompetenzen haben müssen, aus welchen Gründen auch immer, könnten wir das über den psychologischen Dienst machen. Die haben standardisierte Tests.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Auf jeden Fall besteht das Angebot des Psychologischen Dienstes, dass wir dort auch Personen hinsichtlich ihrer Sprachkenntnisse überprüfen können. Das ist aber eine Sache im Ermessen des Vermittlers, ob den PD einschaltet oder nicht.“ (09-1-GF-GL)

„...da haben wir ja die Bildungsträger, die Rückmeldungen und die Testergebnisse und darauf bauen wir eigentlich auf.“ (07-1-PAP_Ü25)

„...letztendlich, die Sprachkompetenz kann mir dann nur der Träger mitteilen, der denjenigen über eine gewisse Zeit jeden Tag im Unterricht hat...“ (13-6-FM_U25)

Das Problem bei der Delegation der Sprachstandsermittlung an die Träger besteht darin, dass die Betroffenen u. U. zunächst im falschen Kurs landen und von den Trägern auch dort behalten werden, weil diese auf die Teilnehmerzahlen angewiesen sind. Selbst Analphabetismus wird bei den Grundsicherungsstellen oft nicht erkannt:

„Einige muss man wirklich erst einmal alphabetisieren, da muss man erst einmal auf die Idee kommen, dass man sie alphabetisieren muss, weil das im ersten Moment nicht klar ist, wenn man mündlich kommuniziert, fällt einem das manchmal gar nicht erst auf.“ (08-4-PAP_Ü25)

Eine günstigere Situation ergibt sich nur dann, wenn die Sprachstandsfeststellung als eigenständige Maßnahme vergeben ist:

„Wir machen einen Einstufungstest. Wir haben eine Sprachstandsfeststellungsmaßnahme. Das ist bei einem Träger. ... Es ist eine reine Sprachstandsfeststellung. An und für sich würde ein Tag ausreichen. Wir haben das erweitert [auf eine Woche], wir werden es jetzt noch einmal erweitern auf 14 Tage. Es wird dann auch abgeklärt, ob noch Anspruch auf einen Integrationskurs besteht. Und es wird geklärt, ob es noch ein Handicap in Bezug auf Kinderbetreuung gibt, das von unserer Seite beachtet werden muss.“ (15-1-TL_MI+MB)

Hier ist also das gesamte „Eingangsmanagement“ für Kunden mit vermutlichem Sprachförderungsbedarf auf einen Dritten delegiert. Lediglich ein zugelassener kommunaler Träger verfügt über eine interne Sprachberatung, bei der Sprachstandsfeststellungen, Sprachkursmanagement und Zuweisung in die Sprachkurse zusammengefasst sind (vgl. Fallstudie 1 im Anhangsband, Kap. 2).

5.3.3 Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen

Alle Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund wurden in der telefonischen *Kundenbefragung* danach gefragt, ob während des ALG II-Bezugs ein oder mehrere Deutsch-Sprachkurse besucht wurden.⁷¹ Die Mehrheit der Personen (73,7 Prozent) verneinte dies, insgesamt 26,3 Prozent sagten, dass sie an einem (16,8 Prozent) oder mehreren (9,5 Prozent) Deutsch-Sprachkursen teilgenommen hätten (Tabelle 5.6).

Am häufigsten haben Personen mit mittel- oder osteuropäischem Migrationshintergrund (einschließlich GUS – 38,4 Prozent) an einem Deutschsprachkurs teilgenommen, wobei insbesondere der Anteil derer, die mehrere Kurse besuchten (16,4 Prozent) hier insgesamt, aber vor allem unter den Männern (27,8 Prozent), auffällig hoch ist. Auch Aussiedler/innen nahmen vergleichsweise häufig (30,8 Prozent) an Deutschsprachkursen teil, während dieses bei Personen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern (6,6 Prozent) sowie mit Abstammung aus den Ländern der übrigen Welt (18,4 Prozent) besonders selten vorkam.

⁷¹ Wortlaut der Frage: „Haben Sie in der Zeit, seitdem Sie Arbeitslosengeld II beziehen oder bezogen haben, an einem oder mehreren Deutsch-Sprachkursen teilgenommen, oder nehmen Sie derzeit daran teil?“ (Frage 1471) Die Frage ist weder auf Integrationskurse noch auf Sprachkurse beschränkt, die von der Grundsicherungsstelle veranlasst wurden, schließt also eigeninitiativ wahrgenommene Angebote ein.

Tabelle 5.6: Teilnahme an Deutsch-Sprachkursen, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb mit MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.- länder %	Aus- sied- ler/innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
<i>Alle</i>						
nein	73,7	77,4	93,4	69,2	61,7	81,6
ja, an einem Kurs	16,8	17,6	5,8	22,0	22,0	9,2
ja, an mehreren Kursen	9,5	5,0*	–	8,8	16,4	9,2*
<i>Männer</i>						
nein	73,9	78,1	88,7	69,6	55,3	81,5
ja, an einem Kurs	17,9	16,2	–	24,0	27,8	13,2*
ja, an mehreren Kursen	8,2	5,7*	–	6,4*	16,9	8,7*
<i>Frauen</i>						
nein	73,5	76,7	97,7	68,8	64,3	81,7
ja, an einem Kurs	15,9	19,0	–	19,6	19,6	7,9*
ja, an mehreren Kursen	10,6	4,3*	–	11,7	16,2	9,8*

* $n < 30$ Fälle, – < 5 Fälle

Quelle: KUB-BP (W1), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Der Zusammenhang von Sprachkompetenz und Kursteilnahme wird in Tabelle 5.7 genauer dargestellt. Personen, die ihrer eigenen Einschätzung nach Schwierigkeiten mit der deutschen Sprache in Wort oder Schrift haben, besuchen deutlich häufiger während des ALG II-Bezuges einen Deutsch-Sprachkurs als Personen, denen das Sprechen und Schreiben auf Deutsch leicht fällt: 43,8 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund und schlechten schriftlichen Sprachkompetenzen besuchten einen oder mehrere Deutschkurse; unter den Personen, die ihre Sprachkenntnisse als gut bezeichnen, sind es lediglich 14,3 Prozent. Insofern kann der Zuweisung in die Kurse eine gewisse Treffsicherheit bescheinigt werden.

Tabelle 5.7: Besuch von Deutsch-Sprachkursen nach Sprachkompetenz

	schriftliche Sprachkompetenz					
	leicht	schwer	leicht	schwer	leicht	schwer
	insgesamt		Männer		Frauen	
nein	85,8	56,2	87,0	49,7	84,6	61,4
ja, an einem Kurs	8,6	28,3	8,0	34,1	9,1	23,6
ja, an mehreren Kursen	5,7	15,5	5,0*	16,2	24,0	15,0
	mündliche Sprachkompetenz					
	80,9	45,3	79,9	42,5	81,6	48,0
	13,1	34,2	15,7	34,9	11,0	33,6
	6,1	20,5	4,4	22,6	7,4	18,5

Dargestellt ist der Anteil der Personen, denen die schriftliche / mündliche Verständigung einerseits „sehr leicht“ oder „eher leicht“, andererseits „eher schwer“ oder „sehr schwer“ fällt. * < 30 Fälle

Quelle: KUB-BP (W1), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Dieser Zusammenhang zeigt sich noch etwas deutlicher, wenn die mündliche Sprachfähigkeiten in Zusammenhang mit dem Besuch von Deutschsprachkursen gesetzt wird: Mehr als jede/r zweite Leistungsbezieher/in mit Migrationshintergrund und schlechten mündlichen Sprachkompetenzen (54,7 Prozent) besuchte einen/mehrere Deutschsprachkurse, während der Anteil unter jenen mit guten mündlichen Sprachfähigkeiten bei lediglich 19,2 Prozent liegt. Allerdings kann auch festgehalten werden, dass etwa die Hälfte der Personen im ALG II-Leistungsbezug, die Probleme mit der deutschen Sprache in Wort oder Schrift haben, im Befragungszeitraum sprachlich nicht gefördert wurden.

ALG II-Bezieher/innen, die einen Deutschkurs während der Dauer des Leistungsbezuges besuchten, wurden nach dem Ende bzw. dem erfolgreichen Abschluss des Kurses gefragt. Der Großteil der Kursteilnehmer/innen (74,8 Prozent) besuchte den Deutschkurs bis zum Ende, wobei dies häufiger bei Männern (78,9 Prozent) als bei Frauen (71,0 Prozent) der Fall ist. Bei insgesamt 13,5 Prozent der Teilnehmer/innen lief der Sprachkurs zum Befragungszeitpunkt noch, womit der Anteil der Sprachkursabbrecher/innen bei nur 11,7 Prozent liegt.

Tabelle 5.8: Abschluss, Abbruch und Andauern von Sprachkursen, nach Geschlecht

Besuch des Sprachkurses	Personen mit Migrationshintergrund, die einen Sprachkurs während des ALG II-Bezuges besuch(t)en		
	insgesamt	Männer	Frauen
	%	%	%
bis zum Ende	74,8	78,9	71,0
vorzeitig beendet	11,6	10,5*	12,3
Kurs läuft noch	13,5	11,1*	16,3

* < 30 Fälle

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

5.3.4 Gründe für die Nichtteilnahme an Sprachkursen⁷²

Die 73,7 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund, die angaben, keinen Deutschsprachkurs während des ALG II-Leistungsbezuges besucht zu haben, wurden im Rahmen der standardisierten *Kundenbefragung* auch nach den entsprechenden Gründen gefragt. Die Mehrheit (69,7 Prozent) begründete die Nichtteilnahme an Sprachkursen damit, dass ausreichende Sprachkenntnisse vorhanden seien (Männer mit 72,3 Prozent etwas häufiger als Frauen mit 67,4 Prozent). Diese Begründungen sind in hohem Maße konsistent mit den Angaben zur mündlichen Sprachkompetenz, dagegen weniger mit denen zur schriftlichen, d. h. unter den Personen, die eine schlechte schriftliche Sprachkompetenz einräumen, halten fast 40 Prozent einen Sprachkurs wegen ausreichender Deutschkenntnisse nicht für erforderlich. – Nach den „ausreichenden Deutschkenntnissen“ ist „kein Angebot zur Teilnahme erhalten“ mit 15,7 Prozent die zweithäufigste

⁷² Wegen geringer Geschlechterunterschiede und geringer Fallzahlen bei einigen Antwortalternativen wird auf tabellarische Darstellungen zu diesem Unterabschnitt verzichtet, da jede einzelne Tabelle nur wenige inhaltlich verwertbare Informationen enthalten würde.

Begründung. Die im Hinblick auf Rollenkonstellationen in den Bedarfsgemeinschaften vorgesehene Antwortmöglichkeit „Partner/in oder Familie sind/waren dagegen“ findet nahezu keine Verwendung – während dieses Problem nach Aussagen der Integrationsfachkräfte in den Trägerfallstudien relevant ist (vgl. S. 142).

Die Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, die im Freundes- und Bekanntenkreis nicht Deutsch sprechen und bislang an keinem Sprachkurs (im Rahmen einer Maßnahme) teilgenommen haben, wurden gefragt, ob sich ihrer Einschätzung nach ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch den Besuch eines Sprachkurses verbessern würden. Lediglich 40,9 Prozent – Frauen mit 43,4 Prozent etwas häufiger als Männer mit 37,7 Prozent – gaben an, dass sie eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen durch eine Sprachkursteilnahme erwarten würden. Die Einschätzungen zu dieser Fragestellung variieren stark nach regionaler Herkunftsgruppe: 45,9 Prozent der türkischstämmigen Personen – insbesondere türkische Frauen mit 52,2 Prozent – aber lediglich jede vierte Person aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern, die im privaten Umfeld nicht deutsch sprechen und bislang an keinem Sprachkurs teilgenommen haben, sind von einer positiven Wirkung von Sprachkursen auf ihre Arbeitsmarktchancen überzeugt.

Jene 40,9 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, die durch den Besuch eines Sprachkurses eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen erwarten, wurden weiterhin danach gefragt, ob ihnen im Rahmen der Beratungsarbeit der Grund sicherungsstelle bereits der Besuch eines Sprachkurses angeboten wurde. Hierbei zeigt sich ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Sprachförderung von Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, denn lediglich 22,4 Prozent derer, die einen positiven Effekt von Sprachkursen erwarten, im privaten Umfeld nicht Deutsch sprechen und bislang an keinem Sprachkurs teilnahmen, wurde der Besuch eines Sprachkurses bereits angeboten. Besonders selten wurden solchermaßen Interessierten ein Kursangebot gemacht, wenn es sich um Personen türkischer Herkunft handelte (10,9 Prozent bei geringer Fallzahl).

Mit zwei Dritteln hat die Mehrheit der befragten Personengruppe, die eine positive Erwartung an die integrationsfördernde Wirkung von Sprachkursen haben und denen ein Sprachkurs angeboten wurde, diesen auch tatsächlich besucht. Die tatsächliche Realisierung des Sprachkursbesuches liegt – im Unterschied zur Verteilung der Einschätzung zur positiven Wirkung sowie des Verteilung unterbreiteter Angebote durch die Grund sicherungsstellen zum Besuch eines Sprachkurses – bei Männern (75,9 Prozent) häufiger vor als bei Frauen (61,2 Prozent).

5.3.5 Art des Sprachkurses und Zugangsweg zu Integrationskursen

Die Frage nach Sprachkursen in der zweiten Welle der telefonischen *Kundenbefragung* bezog sich auf den gesamten Zeitraum des Leistungsbezugs der Befragten, d. h. u. U. also auch auf Sprachkurse, die Anfang 2008 begonnen wurden, aber in der Masse sicherlich auf den Zeitraum 2005 bis 2007. Jene 26,3 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, die angegeben hatten, während ihres Leistungsbezuges an einem Deutsch-Sprachkurs teilgenommen zu haben, wurden anschließend gefragt, ob es

sich um ein Maßnahmeangebot der Grundsicherungsstelle, um einen Integrationskurs oder um eine Veranstaltung gehandelt habe, die auf eigene Initiative besucht wurde.⁷³

Am häufigsten (41,4 Prozent) wurde angegeben, dass ein von der Grundsicherungsstelle zugewiesener Sprachkurs besucht wurde (Tabelle 5.9). Insbesondere unter Männern ist der durch die Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsträger zugewiesene Sprachkurs dominant, denn mehr als jeder zweite Mann mit Kursbesuch nahm aufgrund einer Zuweisung durch die Grundsicherungsstelle daran teil.

Tabelle 5.9 Art des Deutsch-Sprachkurses, nach Geschlecht

	insgesamt	Männer	Frauen
	%	%	%
von Grundsicherungsstelle zugewiesen	41,4	52,2	32,8
Integrationskurs der Ausländerbehörde	25,5	23,5	27,1
auf eigene Initiative	33,1	24,4	40,1

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Ein Drittel der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund besuchten einen Deutschkurs in Eigeninitiative, also beispielsweise einen Volkshochschul-Sprachkurs. Diese spielten bei Frauen (40,1 Prozent) eine deutlich größere Rolle als bei Männern (24,4 Prozent). „Integrationskurse der Ausländerbehörde“ wurden nur von jeder vierten Person besucht, etwas häufiger von Frauen als von Männern. Auch wenn der Antwortenden sicherlich nicht in jedem Einzelfall in der Lage waren, die unterschiedlichen Veranstalter trennscharf zu unterscheiden, entspricht es doch den Informationen aus den Trägerfallstudien, dass eigene, aus dem Eingliederungstitel finanzierte Sprachkurse vor der Ausweitung der Integrationskurse und bis zur Einschränkung der „Sonstigen weiteren Leistungen“ eine relativ große Bedeutung hatten.

Im Jahre 2007 änderten sich für die Bezieher/innen von ALG II die Wege in die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführten Integrationskurse. Bis zum „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ v. 19.8.2007 (s. o., S. 123) konnten sie einerseits unter bestimmten Voraussetzungen von der Ausländerbehörde zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet werden, oder sie konnten sich um die Teilnahme bewerben, wozu sie wiederum im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung seitens der Grundsicherungsstellen verpflichtet werden konnten. Erst durch die o. g. Änderung des Aufenthaltsgesetzes erlangte die Verpflichtung von Ausländern durch eine Eingliederungsvereinbarung nach SGB II unmittelbare Wirkung (§ 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2). Deshalb interessierte im Rahmen der standardisierten *Trägerbefragung*⁷⁴, welche Praxis hier die vorherrschende war – mit dem Ergebnis, dass zumindest aus der Sicht der Grundsicherungsstellen die

⁷³ „War das ein Deutschkurs, der Ihnen von [der für Sie zuständigen Grundsicherungsstelle] zugewiesen wurde, oder waren das Integrationskurse der Ausländerbehörde, oder war das auf eigene Initiative, z. B. bei der Volkshochschule?“ (Frage 1473)

⁷⁴ Die Konzipierung der Ergänzungen zur Trägerbefragung, die das IAW im Rahmen des Untersuchungsfeldes 1 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6 SGB II durchführte, erfolgte vor dem Gesetz vom 19.8.2007 und konnte daher die Gesetzesänderung noch nicht berücksichtigen.

durch Eingliederungsvereinbarung festgelegte Verpflichtung zur Bewerbung überwog (Tabelle 5.1).

Tabelle 5.10: Zugang zu Integrationskursen

„Wie erfolgte im Jahr 2007 in Ihrer [Grundsicherungsstelle] in der Regel der Zugang von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund in einen Integrationskurs?“ (nur eine Antwort zugelassen)	Prozent
Durch Verpflichtung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Rahmen der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung, sich bei der Ausländerbehörde um die Teilnahme zu bewerben.	55,3
Durch unserer Anregung an die Ausländerbehörde, die betreffende Person zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten.	27,3
Durch Verpflichtung seitens der Ausländerbehörde ohne unser Zutun.	12,6
Das entzieht sich unserer Kenntnis.	4,8
Summe	100

Quelle: E-Mail-Befragung des IAW Tübingen zur organisatorischen Umsetzung des SGB II in den regionalen Einheiten, 3. Welle, Frage 9.4., Anteile der antwortenden Grundsicherungsstellen

5.3.6 Entwicklung der Sprachkompetenzen von Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund

Die Konstruktion der *Kundenbefragung* als Panel mit zwei Befragungszeitpunkten erlaubt es, die Entwicklung der Sprachkompetenzen der Antwortenden im Zeitverlauf zu betrachten. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse bleibt zu berücksichtigen, dass es sich hier ebenso wie bei der Einschätzung des Ausgangszustandes (vgl. 3.3, S. 31ff.) um eine subjektive Selbsteinschätzung handelt, die durch Veränderungen des Selbstvertrauens beeinflusst sein kann.

Die selbst eingeschätzte Entwicklung von Sprachkompetenzen wurde nur bei Personen mit Migrationshintergrund erfragt, welche zum ersten Erhebungszeitpunkt angegeben hatten, dass ihnen das Schreiben eines Briefes oder das Führen eines Gespräches auf Deutsch „sehr schwer“ oder „eher schwer“ fiel. Dies traf auf 33,7 Prozent (mündlich) bzw. 54,9 Prozent (schriftlich) zu. Die schriftlichen Sprachkompetenzen haben sich im vergangenen Jahr bei 33,5 Prozent dieser Personengruppe unter den Leistungsbezieher/innen verbessert und bei 6,9 Prozent verschlechtert.

Es zeigen sich bei der Entwicklung der schriftlichen Sprachkompetenzen nur marginale Unterschiede zwischen, allerdings nicht unerhebliche Diskrepanzen innerhalb der regionalen Herkunftsgruppen: Unter den türkischstämmigen Leistungsbezieher/innen entsprechen die Anteile verbesserter, unveränderter und verschlechterter schriftlicher Sprachkompetenzen insgesamt weitestgehend dem Durchschnitt. Die Unterschiede zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Frauen und Männern mit türkischem Migrationshintergrund sind jedoch beträchtlich, denn Frauen können ihre (zum ersten Erhebungszeitpunkt schlechten) schriftlichen Sprachkompetenzen deutlich häufiger verbessern (38,5 Prozent bei geringer Fallzahl) als Männer (27,8 Prozent), welche dafür häufiger unveränderte sprachliche Fähigkeiten angeben (66,5 Prozent).

Tabelle 5.11: Veränderung schriftlicher Sprachkompetenzen, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb mit MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.- länder %	Aus- sied- ler/innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
<i>Alle</i>						
verbessert	33,5	33,6	42,8*	33,3	29,5	44,1*
unverändert	59,6	60,4	41,7*	55,8	65,4	49,2
verschlechtert	6,9	6,0*	15,4*	10,9*	5,1	6,7*
<i>Männer</i>						
verbessert	33,9	27,8	–	37,4	30,0	46,0*
unverändert	58,8	66,5	49,8*	49,7	65,0	48,4*
verschlechtert	7,3	5,8*	–	13,0*	5,0*	5,6*
<i>Frauen</i>						
verbessert	33,2	38,5*	51,8*	28,3	29,3	40,2*
unverändert	60,3	55,3	26,2*	63,3	65,5	50,9*
verschlechtert	6,6	6,2*	–	8,4*	5,2*	–

Nur Personen mit Migrationshintergrund, denen zum ersten Erhebungszeitpunkt das Schreiben eines Briefes oder das Führen eines Gespräches auf Deutsch sehrschwer oder eher schwer fiel.

** < 30 Fälle; – < 5 Fälle.*

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Bei den Hilfebedürftigen mit Herkunft aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern – bei welchen die Interpretation der geschlechtsspezifischen Anteilswerte aufgrund der sehr geringen Fallzahlen nicht sinnvoll ist – kann insgesamt konstatiert werden, dass diese Personen im Vergleich zum Durchschnitt aller Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund deutlich häufiger ihre schriftlichen Sprachfertigkeiten verbessern und verschlechtern, demgegenüber also seltener unveränderte Sprachkompetenzen im Schriftlichen konstatieren (jeweils bei geringer Fallzahl). Hierzu bilden Aussiedler/innen den Gegenpart: mit 55,8 Prozent bleiben die Fähigkeiten einen deutschen Briefzuschreiben überdurchschnittlich häufig unverändert. Im Vergleich von Aussiedlern und Aussiedlerinnen jedoch zeigt sich, dass Männer ihre schriftlichen Sprachkompetenzen ihrer eigenen Einschätzung nach häufiger weiterentwickeln (37,4 Prozent gegenüber 28,3 Prozent), während Frauen (mit 63,3 Prozent) besonders häufig gleich bleibende schriftliche Sprachfähigkeiten angeben. Leistungsbezieher/innen aus Mittel- und Osteuropa/GUS, geben überdurchschnittlich häufig (65,4 Prozent) gleich bleibende schriftliche Sprachkenntnisse an, wobei – ähnlich wie bei den Personen aus den Ländern der übrigen Welt, die ihre Kompetenzen jedoch häufiger verbessern können – ein geringer Geschlechterunterschied zu konstatieren ist.

Insgesamt positiver als die schriftliche fällt die Entwicklung der mündlichen Sprachkompetenzen aus: Während 60,4 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund ihrer eigenen Einschätzung nach zum zweiten Befragungszeitpunkt besser in der Lage waren, ein Gespräch auf Deutsch zu führen, ist eine Verschlechterung bei lediglich 4,3 Prozent und unveränderte mündliche Sprachkompetenz bei 35,3 Prozent zu verzeichnen.

Tabelle 5.12: Veränderung mündlicher Sprachkompetenzen, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb mit MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.- länder %	Aus- sied- ler/innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
<i>Alle</i>						
verbessert	60,4	54,7	87,6*	70,0	59,6	58,7*
unverändert	35,3	40,0	–	25,3	37,8*	32,4*
verschlechtert	4,3	5,3*	–	4,7*	2,6*	–
<i>Männer</i>						
verbessert	60,0	44,7*	–	70,8	55,9	80,0*
unverändert	36,7	51,0	–	26,3	42,1	14,0*
verschlechtert	3,3*	4,3*	–	–	2,0*	–
<i>Frauen</i>						
verbessert	60,8	62,1	–	68,7	62,3	–
unverändert	34,1	32,0	–	23,7	34,8	80,7*
verschlechtert	5,2*	6,0*	–	7,6*	3,0*	–

Nur Personen mit Migrationshintergrund, denen zum ersten Erhebungszeitpunkt das Schreiben eines Briefes oder das Führen eines Gespräches auf Deutsch sehrschwer oder eher schwer fiel

** < 30 Fälle, – < 5 Fälle*

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Für die Gesamtheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zeigen sich auch hier keine geschlechtsspezifischen Unterschiede; bei der Betrachtung der Sprachentwicklung nach Herkunftsgruppen werden jedoch sowohl Diskrepanzen zwischen den Herkünften als auch zwischen den Geschlechtern deutlich. Aufgrund der teilweise geringen Fallzahlen können nur einige Herkunftsgruppen und deren geschlechtsspezifische Anteile interpretiert werden. Bei den türkischstämmigen Personen zeigt sich, dass hier im Vergleich zum Durchschnitt aller Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund etwas seltener eine Verbesserung und etwas häufiger keine Veränderung der mündlichen Sprachkompetenzen konstatiert werden. Auffällig ist die positive Entwicklung mündlicher Sprachfähigkeiten türkischstämmiger Frauen, insbesondere im Vergleich zu türkischen Männern, aber auch gegenüber dem Gesamtdurchschnitt aller Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund. Noch deutlicher über dem Durchschnitt liegt der Anteil der Personen, deren mündliche Sprachkompetenzen sich ihrer eigenen Einschätzung nach verbessert hat, unter den Aussiedler/innen (70,0 Prozent).

Personen mit Migrationshintergrund, deren schriftliche oder mündliche Sprachkompetenz sich im letzten Jahr nach eigener Einschätzung verbessert hatte, wurden weiterhin nach den Gründen für die positive Entwicklung gefragt (Tabelle 5.13). Dabei gab fast jede zweite Person (45,6 Prozent) an, dass diese Entwicklung hauptsächlich auf den Konsum deutscher Medien (Zeitungen lesen bzw. Fernsehen schauen) zurückzuführen sei. Mehr als jede vierte Person (28,0 Prozent) führte die positive Veränderung der sprachlichen Fähigkeiten auf familiäre Ereignisse, also beispielsweise neue Freunde oder Partnerschaften der Kinder, zurück, und 10,1 Prozent gaben eine vergleichbare Erklärung, nämlich mehr Umgang mit deutschsprachigen Freunden und Bekannten. Lediglich 3,4 Prozent der Personen (bei geringer Fallzahl) sagte, diese Entwicklung sei

auf den Besuch eines Deutsch- oder Integrationskurses zurückzuführen. Den persönlichen Lernerfolg führen 8,3 Prozent der befragten Leistungsbezieher/innen auf ihre Eigeninitiative in Form von Selbststudium zurück.

Tabelle 5.13: Gründe für die Verbesserung von mündlichen oder schriftlichen Sprachkompetenzen

	insgesamt %	Männer %	Frauen %
Deutschkurs/ Integrationskurs	3,4*	2,8*	3,9*
mehr Umgang mit deutschsprachige Freunden	10,1	8,9	11,2
Selbststudium	8,3	11,5*	5,4*
mehr Lesen deutscher Zeitungen/deutschsprachiges Fernsehen	45,6	48,5	42,9
Familienereignisse, bspw. neue Freunde, Partner d. Kinder	28,0	24,8	30,8
etwas anderes	46,8	34,4*	65,6*

*Nur Personen mit Migrationshintergrund, denen zum ersten Erhebungszeitpunkt das Schreiben eines Briefes oder das Führen eines Gespräches auf Deutsch sehr/eher schwer fiel und die angaben, ihre Sprachfähigkeiten innerhalb des letzten Jahres verbessert zu haben; * < 30 Fälle*

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Unterschiedliche Begründungen für die positive Veränderung von Sprachkompetenzen zwischen Männern und Frauen können – aufgrund geringer Fallzahlen – nur in einzelnen Kategorien interpretiert werden: Es zeigt sich, dass die Verbesserung von Sprachkenntnissen aufgrund von vermehrtem Umgang mit deutschsprachigen Freunden oder Familienereignissen verstärkt bei Frauen vorkommt, während die Wirkung von Medienkonsum auf die Sprachfähigkeit bei Männern stärker ausfällt.

Diese Ergebnisse werfen ein kritisches Licht auf die Relevanz von Sprachkursen. Jedoch ist bei der Interpretation zu beachten, dass nicht alle Besucher von Deutsch-Sprachkursen nach der Einschätzung des Lernerfolgs gefragt wurden, und dass nicht alle, die ihre Sprachfähigkeiten verbessert haben, im fraglichen Zeitraum überhaupt einen Sprachkurs besucht haben. Aufgrund der Filterführung in der Kundenbefragung (nur Personen mit zum ersten Untersuchungszeitpunkt selbst eingeschätzten schlechten Sprachkompetenzen, die sich im letzten Jahr der eigenen Einschätzung nach verbessert haben) befinden sich unter den Antwortenden der Tabelle 5.13 so wenige Personen mit Sprachkursbesuch, dass eine Auswertung allein für diese Gruppe zu nicht mehr verlässlich interpretierbaren Fallzahlen führen würde.

Die Einschätzungen der Integrationsfachkräfte zur Wirksamkeit von Sprachkursen, die im Rahmen der *Trägerfallstudien* zu hören waren, sind jedoch zu einem großen Teil ebenfalls skeptisch bis kritisch:

„Auffällig ist, dass wenn die Migranten die Sprachkurse oder die Integrationskurse besuchen, dann kann man nicht sagen, dass sich ihre Sprachkenntnisse wesentlich verbessert haben.“ (04-2-PAP_Ü25)

„Also wir haben relativ Viele, die Null von einem BAMF-Kurs profitiert haben. Die können immer noch nicht ‚Guten Tag‘ sagen.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

„...ich hatte jetzt aktuell drei Kunden, die haben aber deswegen kein Wort mehr Deutsch gekonnt als vorher. ... Die kommen mit ihren mangelnden Sprachkenntnissen genau so zu mir zurück.“ (11-3-PAP_Ü25)

„Ich finde es oft dramatisch, wir schicken die zu einem Deutschkurs. Dann absolvieren die diesen Deutschkurs, kommen wieder und sprechen kein Wort Deutsch.“ (14-1-EZ)

„...was da teilweise aus den Kursen kam war wirklich katastrophal...“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

Einige Aussagen sind jedoch auch differenzierter:

„Also es gab schon ganz gute Erfolge, wo hinterher die Personen wirklich ganz gut Deutsch sprechen und verstehen konnte. Es gibt aber auch solche Fälle, da ist gar nichts dran zu bringen. Die machen diesen Kurs und können hinterher genau so schlecht Deutsch wie vorher.“ (12-3-FM_Ü25)

„Aber das was die gelernt haben in den Integrationskursen, das war schon beachtlich. ... Man konnte sich schon gut mit denen verständigen... Aber ... das wirklich in eine Arbeitsaufnahme umzusetzen ... geschweige denn von irgendwelchen schriftlichen Sprachkenntnissen, da liegen dann wirklich Welten zwischen. Das was sie gelernt haben ist bestimmt schon toll, aber das reicht um Längen nicht aus, um sich hier dann wirklich behaupten zu können.“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

Bezüglich der Wirkungen von Sprachkursen auf die Sprachkompetenz bleibt letztlich Unsicherheit; auch einschlägige Quellen wie Rambøll Management 2006 oder Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008 geben hierzu keine gesicherten Informationen.⁷⁵

5.3.7 Probleme der Sprachförderung

Als Ursache für die mangelnde Wirksamkeit der Integrations-Sprachkurse verweisen viele Gesprächspartner/innen im Rahmen der *Trägerfallstudien* auf eine – teilweise aufgrund der Zusammensetzung der örtlichen Migrant/innenpopulation unvermeidliche – zu homogene Struktur der Teilnehmer/innen hinsichtlich der Muttersprache:

„Dort sind die meisten Migranten unter sich. In den Pausen wird in der Muttersprache gesprochen.“ (16-6-PAP_Ü25)

„Es hat schon Kurse gegeben, wo dann irgendwie 80% Aussiedleranteil war und da wurde dann nur russisch gesprochen und eigentlich lernten die dann da nicht so viel.“ (05-6-FM_U25)

⁷⁵ Ein Indiz ist die relativ ungünstige Relation von Kursabsolventen und erfolgreichen Prüfungsabsolventen bei den Integrations-Sprachkursen (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008, S. 14); aber auch hier ist zu fragen, inwieweit den Prüfungen einheitliche Maßstäbe zugrunde liegen.

„Das Problem ist: In Deutschkursen lernen die Wenigsten Deutsch. Denn zuhause brauchen sie kein Deutsch. In ihrem eigenen Quartier brauchen sie kein Deutsch.“ (15-2-PAP_Ü25)

„Im Normalfall könnte der halbe Kurs mit meiner Gemeinde voll sein. Und damit kommen sie aus der gleichen Gemeinde, wohnen vielleicht noch im gleichen Haus, sprechen dann alle türkisch oder russisch. Überwiegend türkisch, dass da eigentlich Deutsch nicht zu Stande kommt.“ (11-3-PAP_Ü25)

Auf der anderen Seite seien die Kurse hinsichtlich der Bildungsvoraussetzungen der Teilnehmenden wiederum zu inhomogen – der nach § 11 Abs. 12 vorgeschriebene Einstufungstest wurde offenbar nicht überall konsequent praktiziert, oder das örtliche Kursangebot war für eine sinnvolle Gruppenbildung nicht differenziert genug.

„Aber es gibt auch so gewisse Dinge, bei denen ich sauer werde. Wenn ich zum Beispiel höre, dass da ein halbes Jahr lang ein Analphabet in einem normalen Sprachkurs sitzt und keiner merkt es. Der Lehrer nicht, der Schulträger nicht. Die schleifen den da durch und dann erwarten die noch, dass sie die Prüfung versucht, durch die sie natürlich durchfällt. Dann lerne ich die kennen und die sitzt hier und sagt, dass sie eigentlich nicht lesen und schreiben kann, weil sie aus einem Land kommt, in dem man sowieso ganz anders schreibt. Und auch da hat sie die Schule nicht von innen gesehen, weil Frauen da nicht zur Schule gehen durften.“ (01-3-Sonder)

„Mir wird zurückgemeldet, dass die dort angebotenen Sprachkurse zu pauschal sind, dass die auf die individuellen Besonderheiten der Klientel nicht genügend Rücksicht nehmen, dass man also eine heterogene Gruppe in solche Sprachkurse hinein gibt und dadurch der Lern- und Umsetzungserfolg nicht unbedingt gefördert wird.“ (13-5-AGV)

Hierbei spielt auch eine Rolle, dass die Kursträger im Wettbewerb zueinander stehen und dass die IntV keine Vorkehrungen dafür trifft, wie die Träger ohne eigenen finanziellen Schaden Teilnehmer/innen überweisen oder austauschen könnten, um Lerngruppen mit besseren gemeinsamen Erfolgsaussichten zusammenzustellen.⁷⁶ Lediglich bei einer großstädtischen Grundsicherungsstelle, die in einem generell gut vernetzten Umfeld operiert, wird davon berichtet, dass die Kursträger aus eigener Initiative einen Verbund mit gemeinsamen Qualitätsstandards gebildet haben und sich wechselseitig Teilnehmer/innen zuweisen, um das Gesamtangebot zu optimieren (03-4-FM_Ü25).

Es werden Unterschiede der Sprachlernfähigkeit zwischen den Geschlechtern beobachtet:

„Das ist ganz auffällig, gerade bei den Aussiedlern, dass die Männer sich eher schwer tun und länger auch eher in diesen russischen Dingen verhaftet bleiben und sich auch wehren sich umzuorientieren. Da sind die Frauen bedeutend offener und gehen da offener mit um, auch die Sprache dann zu nutzen.“ (05-6-FM_U25)

⁷⁶ Siehe hierzu schon die kritischen Feststellungen von Rambøll Management 2006.

„Die wollen lieber arbeiten, viele Männer – ich glaube, ich muss das geschlechtermäßig auch differenzieren – viele Männer wollen lieber arbeiten, als in der Schule zu sitzen und Deutsch zu lernen. Die Frauen sind eher bereit und nehmen es, glaube ich, auch besser auf.“ (08-4-PAP_Ü25)

Manche Gesprächspartner stellen auch ab einem bestimmten Lebensalter die Erfolgsaussichten eines Sprachkurses bei den üblichen Bildungsvoraussetzungen der Zielgruppe grundsätzlich in Frage:

„Und irgendwann muss man dann einfach auch sagen, dass die Lernfähigkeit ausgeschöpft ist. Das ist ein nicht unerheblicher Teil vor allem bei 40- und 50-Jährigen, wo man einfach sagen muss, es geht einfach nicht, das passt nicht, die können das nicht lernen.“ (14-6-PAP_Ü25)

Ein häufig wiederkehrender Kritikpunkt an den Integrationskursen bezieht sich darauf, dass diese von ihren Sprachinhalten her zu wenig auf die Arbeitswelt ausgerichtet seien und dass die eher bildungsfernen Teilnehmer/innen, um die es sich bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nun einmal handle, von einer rein „schulmäßigen“ Sprachvermittlung zu wenig profitieren könnten:

„Aus meiner Sicht sind die Kurse, die rein als Sprachkurse ausgelegt sind, für eine berufliche Eingliederung nicht tauglich. Man sollte sie unbedingt mit beruflichen Praktika und Kenntnissen kombinieren.“ (04-4-FM)

„Und ich weiß auch nicht, ob man da nicht sagen kann, dass da noch ein größerer Praxisteil dazukommt. Das man nicht nur im Glasraum sitzt und irgendwelche Dinge an der Tafel macht, aufsagt oder vorlesen muss. ... Und ich denke, dass solche Dinge wie Einkaufen gehen oder im Restaurant etwas bestellen, dass es noch einen größeren Praxisbezug geben sollte.“ (09-4-TL_MI+LS)

„Ich denke, es wird einfach zu viel Wert auf reine Theorie gelegt. Das ist meine Meinung, ob ich jetzt Trägern unrecht tue und Konstrukteuren von Sprachkursen. Die werden das personell auch gar nicht anders leisten können. Man kann natürlich nicht einfach sagen: Ich verbringe jetzt mal einen Nachmittag in der Stadt zu dritt. Das ist ja nett. Aber das werden die nicht leisten können.“ (14-3-BL_MI+MB)

In diesem Zusammenhang wird von mehreren Gesprächspartnern auf das niedrige Vergütungsniveau der Integrations-Sprachkurse verwiesen, das differenziertere und anspruchsvollere Ansätze unmöglich mache.

Viele der Gesprächspartner/innen im Rahmen der Trägerfallstudien verweisen darauf, dass der Umfang der Integrationskurse unzureichend sei.⁷⁷ Dabei wird vielfach die Verlängerung um 300 Stunden wegen Nichtbestehen der Prüfung zum Sprachniveau B1 nach Basis- und Aufbaukursus von zusammen 600 Stunden bereits als selbstverständlich vorausgesetzt, und einige gehen auch vom Integrationskurs für spezielle Zielgrup-

⁷⁷ Siehe hierzu auch die Feststellungen von Rambøll Management 2006.

pen im Umfang von 900 Unterrichtsstunden Sprachkurs aus, der dann bei Nichtbestehen der Prüfung auf insgesamt 1.200 Stunden verlängert wird.

„Das reicht oftmals nicht aus und neuerdings ist es auch so, dass Verlängerungen oder Wiederholungen gemacht werden, das sind ja auch noch mal 300 Stunden. Das kommt jetzt sehr häufig vor und auch danach ist die Sprache in aller Regel nur schwach vorhanden oder mäßig.“ (07-2-PAP_U25)

„Die sind ja glücklicherweise von 6 auf 9 Monate verlängert worden, die Möglichkeit der Sprachförderung. Das Problem ist, das oft auch nach 9 Monaten noch nichts soweit ist, dass es arbeitsmarktreif ist.“ (11-4-PAP_U25)

„...wenn ... eine Kurdin, die nie in die Schule gegangen ist oder vielleicht nur zwei Jahre, in der Heimat Analphabetin war, jetzt hier einen Integrationskurs machen soll und die deutsche Schrift lernen soll, dann ist das natürlich ein ziemlich langer Prozess.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Aber insgesamt, wenn Sie nicht wirklich sehr begabt sind und sehr intensiv lernen, ist die Anzahl der Unterrichtseinheiten, die geboten werden, im Integrationskurs zu gering. Sie können mit Aufstockung und Wiederholungskurs maximal 1.200 Stunden bekommen. Jetzt machen Sie das Gleiche mal und lernen sie Arabisch, Persisch oder Chinesisch. ...überlegen Sie sich, wie weit Sie kommen würden. Und ich nehme an, dass Sie es gewohnt sind zu lernen. ... Die Kurse müssten differenzierter und länger sein. Es müssten mehr Kurse angeboten werden, die tatsächlich so lange gehen, dass dann ein Ausbildungsniveau erreicht ist.“ (09-5-FM_Ü25)

„Ich sage mal ehrlich, wenn jemand zu mir sagen würde, lernen Sie mal Arabisch und Sie bekommen 900 Stunden, dann bin ich mir nicht sicher ob ich in 900 Stunden Arabisch kann. Ich weiß nicht ob Sie das können.“ (16-1-Extern_KIB)

In einer Grundsicherungsstelle wird der starre Ablauf kritisiert, wonach die Genehmigung eines Wiederholungskurses die „ordnungsgemäße Teilnahme“ auch am Orientierungskurs voraussetzt, dem jedoch die Teilnehmer/innen, die das Sprachniveau B1 nicht erreichen, gar nicht folgen können:

„Wenn ich 300 Stunden nachfordere, verlangen die allen Ernstes von mir, dass ich nachweise, dass der arme Mensch im Orientierungskurs gesessen hat. Das ist Landeskunde, Recht und solche Geschichten. Der kann sich kaum artikulieren. ... Stecke ich den armen Herrn da jetzt rein? Der wird nichts kapieren. Nur damit hinterher ein Kreuz auf so einem Wisch an der richtigen Stelle gemacht werden kann und der noch einmal 300 Stunden bekommt.“ (01-3-Sonder)

Andere weisen darauf hin, dass selbst bei Erreichen des Sprachniveaus B1 (siehe Kasten) noch nicht viel für eine Arbeitsmarktintegration gewonnen sei.

Stufe B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen

Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.

„Uns fehlt der Zwischenschritt zwischen Ende BAMF-Kurs und soweit sein, dass man einen Kurs macht, der die Arbeitsmarktnähe noch ein bisschen fördert. Uns sind die BAMF-Kurse immer noch nicht stark genug ausgeprägt. Also am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können... Also Sprache dann auch leben und nutzen.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

„Der Integrationskurs fängt bei der Stufe A1 an, ... der hört bei B1 auf. Wenn man Glück hat, dann ist das der Abschluss, den man da erwerben kann. Ich würde aber sagen, dass der für den Arbeitsmarkt noch nicht allzu viel taugt. Für Leute, die in besseren Berufen arbeiten wollen, reicht das nicht.“ (01-3-Sonder)

„Sie sind Techniker, sie sind Ingenieure u.s.w.. Die Leute müssen Fachdeutsch lernen, technisches Deutsch. Dann sind sie auch vermittelbar.“ (15-8-Extern_KIB)

„Also das heißt ein Grundsprachkurs ist ganz klar, aber ... wenn Sie jemanden haben, der [als] Ingenieur für Elektrotechnik ... 20 Jahre .. gearbeitet hat, dann kann der auf jeden Fall im Bereich Motorentchnik, -messungen u.s.w. arbeiten. ... Wenn er die Begriffe kennt, er weiß ja wie die Logik und die Abläufe sind, und er das in Deutsch versteht, dann ist der nächste Schritt es zu machen gering. Aber wenn er nur den Grundkurs Deutsch hat, dann kann er nur als Putzmann gehen oder als Küchenhelfer, obwohl er die Qualifikation hätte, als Metall- oder Elektroarbeiter einen Job zu bekommen.“ (15-8-Extern_KIB)

Selbst bei voller Zielerreichung der Integrationskurse, die für eine allgemeine gesellschaftliche Integration und für das Bestehen eines Einbürgerungstests ausreichend sein mögen, besteht also aus der Perspektive der Erwerbsintegration eigentlich ein weitergehender Förderbedarf. Wenn aber eine Erwerbsintegration nicht bald nach Abschluss eines Integrationskurses erfolgt, dann ist die Nachhaltigkeit des Lernerfolges gefährdet, weil keine Gelegenheit zur praktischen Anwendung des Gelernten besteht.

„... zeichnet es sich immer wieder ab, dass die Sprache sich wieder verliert, wenn Sie nicht kontinuierlich an den Leuten dran sind mit irgendwelchen Folgelehrgängen oder Folgequalifizierungen, wo auch die Sprache dann gefordert ist.“ (04-1-TL_MI)

„Oder dass ich eben schon sehr viele Leute kennen gelernt habe, die vor zwei, drei Jahren einen Integrationskurs besucht haben, die dann hier sitzen

und mir nicht einmal sagen können, wie sie heißen, geschweige denn wo sie in der Schule waren...“ (01-3-Sonder)

„Bei vielen habe ich wirklich das Gefühl, dass geht immer besser bis dahin, dass sie ohne Dolmetscher kommen. Der Knackpunkt ist, was passiert danach. Da müssen wir darauf achten, dass entweder eine Anschlussmaßnahme angeboten werden kann oder spätestens dann in Arbeit vermittelt wird, denn sonst ist alles wieder vergessen.“ (14-6-PAP_Ü25)

Vor dem Hintergrund derartiger Erfahrungen haben die meisten Grundsicherungsstellen, die im Rahmen der Trägerfallstudien aufgesucht wurden, sprachrelevante Maßnahmen als „sonstige weitere Leistungen“ gefördert. In einer Großstadt mit entwickelter Integrationspolitik wurden derartige Maßnahmen auch aus dem Kommunalhaushalt gefördert, so dass die Veränderungen bei den SWL im Frühjahr 2008 keine unmittelbaren Auswirkungen hatten.

Im Einzelnen ging es bei derartigen Sprachförderungen der Grundsicherungsstellen um folgende Elemente, die sich teilweise durch die 2007 eingeleiteten Veränderungen bei den Integrationskursen erübrigt haben:

- Verlängerung der Integrationskurse durch Anschlussmaßnahmen (teilweise aufgefangen durch die längeren „Integrationskurse für spezielle Zielgruppen“ und die Möglichkeit der Verlängerung um 300 Stunden bei Nichterreichen des Niveaus B1)
- Förderung von Personen ohne Teilnahmeberechtigung (teilweise aufgefangen durch Erweiterung der Teilnahmeberechtigung und die Möglichkeit der Zulassung auf Antrag)

Speziell für muslimische Frauen gestaltete Kurse waren ein weiterer Schwerpunkt der Förderung von Sprachmaßnahmen als SWL. Solche Kurse könnten nach der IntV als „Integrationskurs für spezielle Zielgruppen, die aus familiären oder kulturellen Gründen keinen allgemeinen Integrationskurs besuchen können“, durchaus auch vom BAMF angeboten werden,⁷⁸ sind aber offenbar nicht überall bedarfsgerecht verfügbar, so dass zunächst Ansätze, die über SWL gefördert wurden, wegbrachen:

„Der Kurs .. hatte auch [das Ziel], Netzwerke der Frauen zu fördern, mit denen Besichtigungen zu machen, sie an andere Bereiche heran zu führen, sich einmal eine Krankenkasse anzugucken. Dieser integrative Anteil ist ein ganz hoher. Und auch das sieht SWL künftig nicht mehr vor. Wir dürfen ja sozusagen lebenspraktische Dinge nicht mehr vermitteln.“ (15-1-TL_MI+MB)

„In bestimmten Kulturkreisen ist es nicht Usus, dass eine Frau im Sprachunterricht neben einem Mann sitzt. Und die BAMF-Kurse sind in der Regel gemischte Gruppen. Und es gibt also Frauen aus bestimmten Kulturkreisen, die deswegen da gar nicht hin dürfen.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

⁷⁸ „Eltern- und Frauenintegrationskurse“ machen immerhin 13% der neuen Kursteilnehmer in den ersten neun Monaten des Jahres 2008 aus, aber in manchen Bundesländern sind solche Kurse kaum verfügbar. – Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008

„Für Frauen wurden jetzt länger Kurse, mit Kinderbetreuung, die auch über zwei Jahre gehen, angeboten. So was, finde ich, ist für jemanden, der des Lernens entwöhnt ist, vielleicht gerade mal fünf Jahre in einer Schule war, ... gut und unterstützenswert. Denn wenn das in einem halben Jahr durchgezogen wird, das ist eine totale Überforderung für Frau. Sie wird entmutigt. Sie hat Schwierigkeiten zu Hause mit ihrer Familie und hat kein Erfolgserlebnis. Diese Umorganisation halte ich für sehr positiv und die wird auch gut in Anspruch genommen.“ (13-3-PAP_Ü25)

Schließlich bestand ein Schwerpunkt der SWL-Sprachförderung in arbeitsnahen Formen des Sprachtrainings oder dem „Andocken“ von Sprachförderung an Standardinstrumente wie Arbeitgelegenheiten.

„Da gab es Kurse für Leute die Analphabeten sind, in der deutschen Sprache, in der Muttersprache. Das war relativ ausgeklügelt und die VHS hat das dann immer vor Ort durchgeführt. Die hatten dann aber auch Kurse, wo Arbeitsgelegenheiten verbunden waren mit Sprachschulung. ... Aber das [die Arbeitshilfe SWL] hat natürlich dazu geführt, dass wir ein halbes Jahr lang nichts machen konnten. Wir haben dann, nachdem wir hier konkret eine Rückforderung auf dem Tisch liegen hatten, die Förderung eingestellt, unmittelbar.“ (10-5-GF-MB)

„...wir hatten früher ... berufsorientierte Sprachkurse. Damit die wirklich so im Bereich Metall dann auch mal Fachausdrücke lernen konnten. Was wir uns wünschen würden, das wäre [eine beispielhafte Maßnahme aus einer anderen Stadt]. Die sind zweisprachig unterrichtet worden. Das war aber auch eine SWL-Geschichte. Die ist auch tot. Es soll wohl eine Vereinbarung mit dem BAMF und Bundesministerium irgendwann mal kommen, dass die Integrationskurse ... ausgeweitet werden, auch auf berufsorientierte Sprachkurse. Wann das kommt? Keine Ahnung. Man hat uns die jetzige Sprachförderung auch durch SWL untersagt mit der Behauptung: Es gibt sie schon. Es gibt sie nicht. Das BAMF hat sie nicht.“ (13-1-BL_MITL_MI_U25).

Das Problem dürfte vielerorts darin bestehen, dass Bedarfe nach „Integrationskursen für spezielle Zielgruppen“ örtlich und zeitlich nicht ausreichend gebündelt sind, dass Maßnahmen besetzt werden könnten.

Eine andere Grundsicherungsstelle hatte schon 2007 begonnen, SWL-finanzierte Sprachförderung einerseits in dem Maße zurückzufahren, wie die Integrationskurse ausgeweitet wurden, und andererseits spezielle Maßnahmen umzustellen auf Regelinstrumente. Hier hat die Arbeitshilfe zu SWL nach Darstellung des Geschäftsführers nicht zu einer Störung der Integrationsarbeit geführt (14-2-GF).

Die erheblichen Verfahrensumstellungen, die durch die oben (5.3.1) beschriebenen Gesetzesänderungen ausgelöst wurden, sind offenbar gut bewältigt worden. Die Kooperation mit den BAMF-Außenstellen wurde bei den Trägerfallstudien überwiegend positiv beschrieben. Es wird berichtet von effizienten Informationswegen, von Initiativbesuchen der BAMF-Vertreter in der Grundsicherungsstelle und von der Einbeziehung der jeweiligen BAMF-Außenstelle in regionale „Runde Tische“ der Integrationsarbeit.

5.3.8 Zusammenfassung

Die Sprachförderung für erwerbsfähige Hilfebedürftige durchlief 2007/2008 aufgrund der Erweiterung der Integrationskurse tiefgreifende Veränderungen, die organisatorisch im Allgemeinen gut bewältigt wurden. Trotz der Ausweitung des Angebots ist dieses in manchen Regionen nicht differenziert genug, so dass eine zeit- und ortsnahe Förderung durch an die individuellen Bedarfe angepaßte Sprachkurse nicht möglich ist. In Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte und geringem Anteil von Migrant/innen wird es für dieses Problem keine Lösung geben können, wenn man nicht eine kostenintensivere Förderung in Kleinstgruppen vorsehen will.

Auch wenn ein differenziertes Angebot besteht, ist die möglichst passgenaue Einstellung der Teilnehmer/innen in den für sie am besten geeigneten Kurs ein ungelöstes Problem. Die Grundsicherungsstellen haben überwiegend keine Kompetenz zur Sprachstandsfeststellung und fühlen sich für die qualitative Zugangssteuerung nicht zuständig (Ausnahme: ein zugelassener kommunaler Träger mit einer Fachkraft für Sprachberatung). Eingangstests werden erst beim Träger gemacht, der dann möglicher Weise schon der falsche Träger ist. Trägerverbünde, in denen die Träger selbst die optimale Zuordnung der Teilnehmer/innen steuern, können sich unter Wettbewerbsbedingungen und ohne externe Moderation nur in günstigen Ausnahmefällen bilden. – Diese Probleme betreffen tendenziell alle Teilnehmer/innen von Integrationskursen, nicht nur diejenigen mit SGB II-Leistungsbezug.

Nach den Ergebnissen der Kundenbefragung war die Häufigkeit des Besuchs von Deutsch-Sprachkursen seit Bezug von ALG II am höchsten bei Leistungsbezieher/innen aus Mittel- und Osteuropa/GUS, gefolgt von Aussiedler/innen. Hierbei handelte es sich nach den Angaben der Antwortenden erst zu etwa einem Viertel um Integrationskurse. Insbesondere bei den Frauen überrascht der hohe Anteil von Kursbesuchen „auf eigene Initiative“. Zwischen selbst eingeschätzter Sprachkompetenz zum ersten Befragungszeitpunkt und Sprachkursteilnahme besteht ein plausibler Zusammenhang, jedoch hat etwa die Hälfte der Personen mit schlechter Sprachkompetenz an keinem Sprachkurs teilgenommen. Hierunter gibt es eine relevante Größenordnung von Personen, die sich von einem Sprachkurs eine Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen versprechen, aber bisher kein entsprechendes Angebot erhalten haben. Im Panel der Kundenbefragung berichten unter den Befragten, die in der ersten Welle eher schlechte Sprachkompetenzen angaben, erfreulich viele von Verbesserungen, führen diese jedoch eher auf veränderten Medienkonsum und Veränderungen im sozialen Umfeld als auf die Wirkung von Sprachkursen zurück.

Auch die Beobachtungen der Integrationsfachkräfte zum Sprachlernen verweisen auf die große Bedeutung, die der Schaffung von Gelegenheitsstrukturen zum Sprachgebrauch zukommt. Insbesondere eher bildungsferne Migrant/innen, die zu großen ethnischen *Communities* gehören und in Stadtteilen mit hohem Migrantenanteil leben, können von schulmäßig organisierten Sprachkursen kaum profitieren. Analphabetismus (oder lediglich rudimentäre Alphabetisierung in anderen Schriftsystemen) sowie Restriktionen gegen das Auftreten von Frauen ohne männliche Begleitung in öffentlichen Räumen bilden zusätzliche Hemmnisse der Teilnahme an Sprachkursen.

Manche Grundsicherungsstellen hatten deshalb arbeits- und alltagsnahe Aktivierungsmaßnahmen mit Sprachkomponenten eingerichtet, die sie als „sonstige weitere Leistungen“ finanzierten. Sie befanden sich im Jahre 2008 infolge der Umsteuerung von BMAS und BA bezüglich dieser Finanzierungsart in einem Umstellungsprozess, in dem aus diesen Maßnahmen Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen oder in Einzelfällen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Sprachanteil werden sollten. Nach der „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ wird hier voraussichtlich außerdem die „freie Förderung“ zum Einsatz kommen. Das Herausführen von relevanten Gruppen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus der Unmündigkeit, die mit fehlendem Zugang zur vorherrschenden Verkehrssprache zwangsläufig verbunden ist, bleibt eine Herausforderung, der sich die Arbeitsmarktpolitik weiterhin stellen muss, weil die Integrationskurse dieses Problem nur teilweise lösen.

Das mit den Integrationskursen angestrebte, von vielen Teilnehmer/innen aber nicht einmal erreichte Kompetenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (vgl. Definition S. 141) genügt auf dem Arbeitsmarkt allenfalls für Tätigkeiten auf Helferniveau. Für Leistungsbezieher/innen, die aus ihrem Heimatland berufliche Qualifikationen mitbringen, ist deren Verwertung auf dem deutschen Arbeitsmarkt davon abhängig, dass sie diese Qualifikationen sprachlich umsetzen können. Da die ALG II-Regelsätze kaum eine Teilnahme an eigenfinanzierten Sprachkursen zulassen, wäre die berufsbezogene Sprachförderung mit dem Ziel, das Kompetenzniveau B2 oder – z. B. bei Akademiker/innen – C1 zu erreichen, eine originäre Aufgabe der Arbeitsförderung, für die jedoch keine Regelinstrumente vorgesehen sind. Da es sich hier ohnehin nur um Einzelfälle handeln wird, dürfte hier die Förderung als „sonstige weitere Leistung“ weiterhin in Frage kommen.

5.4 Anerkennung, Verwertung und Aktualisierung beruflicher Kompetenzen

Nach den Ergebnissen der *Kundenbefragung* (siehe Tabelle 3.6, S. 38) gibt es unter den männlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund fast ebenso viele mit einem im Ausland erworbenen, aber in Deutschland nicht anerkannten (Berufs- oder Hochschul-) Abschluss (30,2 Prozent) wie solche, die überhaupt keinen Abschluss haben (34,5 Prozent); bei den Frauen ist die Relation ungünstiger (27,7 Prozent nicht anerkannte zu 50,5 Prozent nicht vorhandene Abschlüsse). Während Migrant/innen türkischer oder südeuropäischer Herkunft, soweit sie sich im SGB II-Leistungsbezug befinden, eher keine Abschlüsse mitgebracht haben, konzentriert sich die Nichtanerkennung von Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden, bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus Mittel- und Osteuropa/GUS, bei Aussiedler/innen und bei Personen aus der „übrigen Welt“. Diese Befunde deuten auf Qualifikationsreserven hin, die bisher nur unzureichend für den deutschen Arbeitsmarkt genutzt werden.

Im Folgenden Abschnitt wird zunächst dargestellt, wie die Grundsicherungsstellen Kund/innen mit nicht anerkannten Abschlüssen bei dem Versuch begleiten, diese anerkannt zu bekommen (5.4.1). Als nächstes geht es um die Frage, wie mit den Kompetenzen und Berufserfahrungen umgegangen wird, die auch hinter nicht anerkannten Ab-

schlüssen stehen, nämlich zum einen, die wie sie in der Fallbearbeitung erfasst werden (5.4.2), zum anderen, welche Strategien eingeschlagen werden, sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu verwerten (5.4.3). Da es kaum solche Strategien gibt, stellt sich die Frage, ob nicht durch Anpassungsqualifizierungen vorhandene Kompetenzen verwertbar gemacht werden könnten (5.4.4). Da auch dieses in der Praxis überwiegend scheitert, wird schließlich der Frage nachgegangen, ob dadurch erwerbsfähige Hilfebedürftige mit nicht anerkanntem Abschluss in eine „Statusfalle“ geraten, die ihre Erwerbsintegration verhindert (5.4.5). Schließlich wird die Problematik der Anerkennung von Abschlüssen unter rechtlichen Aspekten beleuchtet (5.4.6), bevor die Ergebnisse dieses Abschnitts zusammengefasst werden (5.4.7).

5.4.1 Anerkennung im Ausland erworbener Berufs- und Hochschulabschlüsse

Aufgrund der Differenziertheit des deutschen Berufsbildungssystems, der Zuständigkeit der Länder für die Allgemein- und Hochschulbildung und die vollzeitschulischen Berufsausbildungen, aufgrund der Autonomie der Hochschulen bei der Gestaltung von Studiengängen und der Definition akademischer Abschlüsse, der Zuständigkeit der Länder für die Lehrerprüfungsordnungen und andere Bildungsberufe usw. ist die Zuständigkeit für die Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen in Deutschland äußerst zersplittert und zudem organisatorisch teilweise abhängig vom unterschiedlichen Verwaltungsaufbau der einzelnen Bundesländer (vgl. ausführlich die Darstellung im Anhangsband, 3.3).⁷⁹ Dieses sind die Rahmenbedingungen, unter denen die Integrationsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen versuchen sollen, für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit nicht anerkannten Berufs- oder Studienabschlüssen Lösungsperspektiven zu finden.

Da die Integrationsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen mit den jeweiligen Einzelkategorien ggf. anzuerkennender Qualifikationen (Facharbeiter, Gesundheitsberuf, Lehrer, Ingenieur...) in ihrer alltäglichen Praxis nur sporadisch konfrontiert sind, kann sich keine wirkliche Routine herausbilden. Es kann daher nicht überraschen, dass einige Äußerungen, die im Rahmen der *Trägerfallstudien* gemacht wurden, Unsicherheit erkennen lassen.

„Soweit mir bekannt ist, muss diese Anerkennung der Gleichwertigkeit, das muss über die Regierung laufen... Und sicherlich kann die IHK da noch Auskünfte geben.“ (11-5-TL_MI)

„Das ist unglaublich kompliziert. Diese Fragestellung taucht relativ selten auf und dann ist es auch tatsächlich mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. ... Ich persönlich habe das nicht auf dem Schirm. Ich habe mir auch gar nicht die Mühe gemacht, mir das alles zu merken, weil es von Land zu Land unterschiedlich ist.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Also das ist ein Dschungel mit den Berufsabschlüssen. Weil zum Teil das Kultusministerium da hinter steht, zum Teil steht das Landesverwaltungsamt dahinter.“ (16-7-TL_MI)

⁷⁹ Siehe auch Englmann, Müller 2007

„Ob das bei jedem Fallmanager ... wirklich so stark im Fokus steht, dass er dann sagt: Stopp, du hast mal im Metallbereich gearbeitet und ich sehe an deinem Arbeitsbuch, das könnte ja unter Umständen auch ein Abschluss sein. Den könntest du dir bei der IHK anerkennen lassen. Das weiß ich nicht. Das kommt sicherlich auch sehr oft auf die Eigenmotivation des Beraters an, ob er dieses Know-how vorhält oder nicht.“ (10-5-GF-MB)

Pointiert kritisch die Aussage eines externen Beobachters:

„Ich will Ihnen mal ein ganz konkretes Beispiel nennen. Ein Klient, frisch eingereist, hat Bildungsnachweise dabei. Diese Bildungsnachweise sind noch nicht anerkannt... Selbst da haperte es teilweise. Also dass die Integrationsfachkräfte relativ wenig über diese Möglichkeiten wussten. Das ist eigentlich ein Verfahrensweg, der relativ schnell abzuwickeln ist, aber letztendlich scheitert es daran, dass die Integrationsfachkräfte nicht wissen welche Ressourcen vorhanden sind. Das heißt, man setzt dann von Null an.“ (15-3-Extern_BT)

Der Aufwand, der für die Integrationsfachkräfte entstehen würde, wenn sie sich wirklich für die Anerkennung von Abschlüssen kompetent machen wollten, ist immens:

„Man muss sich jeden Einzelfall nehmen, man muss nachfragen und prüfen. Man kann das wirklich nie pauschal sagen, wer wie wo was. Wir haben auch teilweise noch zwischenstaatliche Abkommen usw. Wo man erst einmal nachhaken muss, wo der eigentlich herkommt. Wo und wann wurde der Abschluss erworben? Das ist schon schwierig, diese Arbeit zu leisten. Und gerade eben auch bei der Menge an Arbeitslosen, die man hat. Da muss man als persönlicher Ansprechpartner erst einmal die Zeit dazu finden, sich dahinter zu klemmen und nachzuarbeiten.“ (04-2-PAP_Ü25)

Wegen dieser Unübersichtlichkeit wird die konkrete Beratung bezüglich der Anerkennung von Abschlüssen vielerorts an externe Stellen delegiert.

„Und die verweise ich dann an den Jugendmigrationsdienst oder an die RAA⁸⁰, damit die eben unterstützt werden diese Abschlüsse anerkannt zu bekommen.“ (13-6-FM_U25)

„Wir haben bei uns Stellen, an die sich die Personen wenden können, um zu erfragen, ob ihre Berufsabschlüsse anerkannt werden können. Das ist ja ein Haupttätigkeitsfeld des Integrationsfachdienstes, also insbesondere des Vereins [XYZ], die sich speziell um diese Probleme kümmern.“ (03-1-GF-CL)

„Es wird dann in aller Regel schon erledigt während der Sprachkurse. Das eben versucht wird, Zeugnisse oder auch Berufsabschlüsse dann irgendwo anzuerkennen. Das wird gemacht, da brauchen wir an für sich gar nicht darauf hinwirken.“ (07-2-PAP_U25)

⁸⁰ Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien.

„Wir verlassen uns da wirklich auf unsere Sprachkursbildungsträger, die das erkennen.... die machen das von sich aus, ... dass im Kurs gefragt wird und dass sie denen behilflich sind bei der Anerkennung. Da verlassen wir uns natürlich auch drauf... Die meisten gehen in den Integrationskurs und bekommen da ihre Informationen bzw. Hilfe beim Anerkennen.“ (07-1-PAP_Ü25)

„Es gibt ja hier die Anerkennungsstelle in der [Behörde] und sofern sich im Gespräch herausstellt, dass der Kunde im Heimatland schon mal einen Berufsabschluss ... erworben hat, hinterfragen wir halt, ob entsprechende Papiere vorhanden sind und fordern die auf, sich den Bildungsabschluss anerkennen zu lassen. Also ich mache es. Ich kann es nicht verallgemeinert für alle Kollegen sagen.“ (02-2-FM_Ü25)

Auch in diesem Bereich gab es Maßnahmen, die als SWL gefördert wurden und in dieser Form künftig nicht fortgesetzt werden können:

„Wir haben nämlich mit dem [Maßnahmeträger] eine Integrationsagentur. Das haben wir letztes Jahr ausprobiert. Das ist eine Vermittlungsmaßnahme speziell für die Zielgruppe der Migranten. Das ist etwas, das hat ganz gut funktioniert. ... der [Maßnahmeträger hat] an der Stelle viel Erfahrung mit Anerkennung von irgendwelchen Schul- und Bildungsabschlüssen im Ausland, kann das also sehr gut einschätzen, wer da vor denen sitzt und was die Kenntnisse sind. Diese Maßnahme läuft unter ‚SWL‘. Die Zukunft dieser Maßnahmen ist daher umstritten.“ (01-5-Sonder)

Sofern örtlich verlässliche Strukturen zur Begleitung der Anerkennungsverfahren existieren, ist es zweifellos sinnvoll, sich dieser zu bedienen anstatt hierfür Kapazitäten bei der Grundsicherungsstelle aufzubauen. Sich auf die Träger von Integrations-Sprachkursen zu verlassen ist jedoch problematisch, da diese nicht für diese Aufgabe bezahlt werden und bestenfalls zufällig über das erforderliche Wissen verfügen. Wenn letztlich niemand wirklich eine Gesamtübersicht hat, was der/die einzelne Kund/in unternehmen könnte und tatsächlich unternimmt, ist selbst bei örtlichem Vorhandensein kompetenter Beratungskapazitäten die Gefahr groß, dass einzelne Kund/innen im Gestrüpp der Institutionen verloren gehen. Der Grundanspruch der Reform, die zur Schaffung des SGB II führte, bestand eigentlich darin, genau dieses durch Fallmanagement zu verhindern.

In den meisten Grundsicherungsstellen bleibt es letztlich in der Verantwortung der Kund/innen, sich um die Anerkennung ihrer Abschlüsse zu kümmern:

„Letztendlich muss ich da ehrlich sagen, ist der Kunde da ein bisschen allein gelassen. ... Wir führen es so nicht durch, wir regen es an.“ (08-4-PAP_Ü25)

„Oftmals steige ich gar nicht so genau ein. Wenn sie mir sagen, ich habe da und da die Ausbildung gemacht, dann gebe ich denen Adressen, wo sie ihre Unterlagen hin senden und anerkennen lassen können. Die kriegen dann einen Ansprechpartner genannt ... und diese Eigeninitiative lasse ich ihnen.“

Ich hake es nach, ob es gemacht ist... Damit quäle ich mich nicht ab. Das ist für mich dann vielleicht Zeitvergeudung.“ (13-3-PAP_Ü25)

Einige Gesprächspartner/innen haben aber auch beobachtet, dass die Kund/innen zu entmutigt sind, als dass sie die Anerkennung überhaupt betreiben würden, oder dass sie auf unmittelbare Erwerbsmöglichkeiten orientiert sind und sich nicht mit bürokratischen Verfahren aufhalten wollen:

„Manche wollen das von sich aus gar nicht. Die trauen sich das dann hier gar nicht zu, in diesem Beruf zu arbeiten. Warum sollen sie es sich dann anerkennen lassen?“ (03-4-FM_Ü25)

„Aussiedler aus den GUS Staaten ... das ist ... eine Gruppe, die sehr schnell ins Arbeitsleben drängt. Sie wollen einfach arbeiten, Geld verdienen und autark leben und nicht noch den Umweg über irgendeine berufliche Anerkennung machen.“ (07-4-GF)

In diesem Kontext ist daran zu erinnern, dass die Frage der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen typischer Weise bei relativ neu Zugewanderten auftreten dürfte, die mit Sprach- und Orientierungsschwierigkeiten zu kämpfen haben. Insofern erscheint die Befürchtung nicht ganz unbegründet, dass manche Anerkennung gar nicht erst versucht wird, weil die Betroffenen damit verfahrensmäßig überfordert sind. Dennoch klingt nur bei wenigen Gesprächspartner/innen an, dass sie die Anerkennungsfrage initiativ zusammen mit dem/r Kund/in als Inhalt des Fallmanagements speziell für die Kunden mit dem Problem der Anerkennung von Abschlüssen betreiben:

„Wir haben da eine Übersichtsliste, ... in welchen Bereich man sich an welche Stelle wenden muss ... und dann ist es so, dass ... der Arbeitsvermittler oder Fallmanager Kontakt aufnimmt und beim Regierungspräsidium anruft und fragt ‚Sind Sie die richtige Stelle oder was muss man machen?‘ oder man dann einfach auch die Beratungsstelle mit einbindet ...“ (09-4-TL_MI+LS)

„Teilweise wenden wir uns an die Kammern, oder an den Regierungspräsidenten, je nachdem wer da zuständig ist und klären, ob da eine Anerkennung erfolgen kann. Viele Personen mit Migrationsvorgeschichte wissen das ja gar nicht.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

Einige Grundsicherungsstellen bündeln das jeweils aktuelle Wissen über die Anerkennungsverfahren:

„Das ist selbst für uns [und nicht nur für die Kund/innen] schon ganz schön schwierig. Sie werden heute Nachmittag mit Fr. S. sprechen. Diese Informationen liegen speziell dort vor. Und jeder Vermittler weiß, wenn ich vor dieser Problematik stehe rufe ich Fr. S. an und die sagt mir, wo ich dann wen hinschicken kann. Weil das wirklich total kompliziert ist. Aber deshalb ist so was immer an einer Stelle.“ (14-4-BL_MI-TL_MI+MB)

Die Anerkennung von Abschlüssen erfordert typischer Weise die Übersetzung von Zertifikaten, wobei die Frage auftaucht, wie die Kosten für diese Übersetzungen⁸¹ aufgebracht werden können. Auch hier hat die Umsteuerung bei den „sonstigen weiteren Leistungen“ vorübergehend für Verunsicherung gesorgt:

„Dadurch dass die SWL-Vorschriften auch ein bisschen gelockert worden sind, ... verantworte ich also auch die Übernahme von Übersetzungsgebühren, auch wenn das nicht direkt mit einer Integration zu tun hat. Weil ohne dass diese Zeugnisse, die die aus dem Ausland mitbringen, übersetzt werden, haben die hier noch weniger Chancen. Und streng genommen, mit diesem ersten Aufschlag zu SWL war das eigentlich alles untersagt.“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

Eine umfassende Statistik über den Ausgang von Anerkennungsverfahren existiert weder für den Bereich des SGB II noch für die Anerkennungspraxis insgesamt. Doch legen alle verfügbaren Informationen den Schluss nahe, dass die Anerkennungspraxis eher restriktiv ist (vgl. Englmann, Müller 2007; Flam et al. 2007, S. 145ff.). Die Integrationsfachkräfte bekommen die negativen Erfahrungen ihrer Kund/innen bei der Anerkennung von Abschlüssen natürlich mit, was sie wiederum nicht motiviert, viel Arbeit in diesen Bereich zu investieren:

„Meistens ist es aber so, dass die Abschlüsse so von unserem deutschen Arbeitsmarkt entfernt sind, dass sie eben nicht anerkannt werden. Wie gesagt, bei dem Musiklehrer ist es – meine ich – auch nicht anerkannt worden. Die meisten werden nicht anerkannt, weil die Inhalte der verschiedenen Studienrichtungen dann doch abweichend von den deutschen Studiengängen sind. Der Normalfall ist also, dass sie nicht anerkannt werden.“ (16-6-PAP_Ü25)

„Wir stellen aber zunehmend fest, dass diese Anerkennung nicht erfolgen kann, weil die Abschlüsse nicht vergleichbar sind oder wie auch immer.“ (03-7-TL_MI+MB)

„Wir haben qualifizierte Leute und trotzdem weiß ich, dass die in ihrem Beruf hier nichts werden. Das ist bitter, aber das ist so. Das hat was mit der Anerkennung der Abschlüsse zu tun und dass der Prozess der Anerkennung viel zu lange gedauert hat. Und es hat etwas damit zu tun, dass ich einfach bestimmte Berufsfelder nicht 1:1 übertragen kann.“ (15-1-TL_MI+MB)

Problematisch ist nicht nur die Anerkennung von Berufs- und Studienabschlüssen, sondern auch von Schulabschlüssen. Bürokratische Hemmnisse und Intransparenz der Zuständigkeiten behindern den Zugang in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung:

„Also da müsste eigentlich eine bessere Zusammenarbeit mit dem Schulverwaltungsamt, oder Landesverwaltungsamt sein. Und da ist es unheimlich schwer da eine Auskunft zu bekommen, in welcher Form die Abschlüsse jetzt

⁸¹ In keinem Gespräch wurden Anerkennungsgebühren thematisiert, die jedoch nach Englmann, Müller 2007 teilweise erhoben werden.

anerkannt werden. ... Gewisse Programme können nur laufen, wenn der Schulabschluss da ist.“ (16-3-PAP_U25)

[Wo ist die Zeugnisanerkennungsstelle?] „Die wechselt. Die ist in der Regel in einer Schule untergebracht. Das sind Lehrkräfte der Schule, die dann qualifiziert sind oder so. Ich weiß nicht, wo die derzeit ist.“ (06-6-PAP_U25)

Die Intransparenz der Zuständigkeiten und Kriterien und die Restriktivität der Anerkennungspraxis bei im Ausland erworbenen Abschlüsse stellen entscheidende Hemmnisse der beruflichen Integration von Migrant/innen in Deutschland dar. Die Grundsicherungsstellen können an dieser Situation nichts ändern, sind aber überwiegend auch nicht optimal darauf vorbereitet, ihre Kund/innen bei der Anerkennung etwa vorhandener Abschlüsse zu unterstützen.

Umso wichtiger wäre es, wenn schon nicht die wertlos gewordenen Zertifikate, dann doch wenigstens die damit und durch Berufspraxis im Herkunftsland erworbenen Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt zu verwerten.

5.4.2 Erfassung von Kompetenzen

„Ganz oft ist es aber so, dass sie nicht ohne Ressourcen kommen. Das heißt, es gibt ganz viele Ressourcen, die erst mal erkannt werden müssen.“ (15-3-Extern_BT)

„... die bringen eigentlich fast alle, egal in welcher Form, Berufserfahrung mit. Selbst die jungen Leute... die aus der russischen Föderation haben mit Anfang 20 oft irgendwelche Berufskenntnisse, Berufsausbildungen, unabhängig ob abgeschlossen oder nicht, irgendwo mit dabei. Da hat man schon einen Grundstock, wo man eher drauf aufbauen kann.“ (11-4-PAP_U25)

Solche potenzialorientierten Einschätzungen waren im Rahmen der Trägerfallstudien eher selten zu hören. Häufiger war eine eher misstrauische Haltung gegenüber angeblich aus dem Herkunftsland mitgebrachten Qualifikationen. Dass es sich hierbei teilweise um rein sprachliche Missverständnisse handeln könnte – auch ein englischer „engineer“ ist ja ein Maschinenschlosser und kein studierter Ingenieur – wurde in keinem Fall reflektiert.

„Wir können glauben, was man uns sagt – natürlich sind insbesondere ... aus Osteuropa ... die sind alle Ingenieur. ... Und im weiteren Betreuungsprozess ..., wenn eine Integration am Arbeitsmarkt nicht gelingt, beginnen wir zunehmend ... zu hinterfragen in welcher Qualität ist denn das da, was er uns gesagt hat.“ (03-6-BL_MI)

„... Ingenieur für Zeitarbeit – ... das war die Berufsbezeichnung. ... Dann stellte sich heraus, diese Dame hat im Eingang einer Fabrik am Küchentisch gesessen und hat aufgeschrieben wann die Leute kommen und wann sie gehen.“ (05-5-FM_Ü25+Sonder)

„Aber es gibt ja immer Leute, die sich unheimlich gut verkaufen können, und wenn Sie nachher mal unter der Oberfläche kratzen, dann ergreift Sie da das Grauen.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

Ein weiteres Problem ist die Verfestigung eines ursprünglich unvollständigen Profiling in den IT-Systemen: In der Phase als Neukunde werden – z. B. wegen sprachlicher Verständigungsschwierigkeiten – vorhandene Kompetenzen nicht erfasst, und das Fallmanagement, das sich nun eigentlich intensiver mit dem/r Kund/in befassen sollte, nimmt das vorgefundene Profil als gegeben an. Dieses Schicksal könnte wohl auch manchen „Altfall“ treffen, der nach dem Bezug von Arbeitslosengeld in den SGB II-Leistungsbezug übergegangen ist.

„Eigentlich sind die Kunden, die zu uns kommen, schon fertig erfasst. Wir übernehmen den ins Fallmanagement und dann ist eigentlich alles was an Werdegangseinträgen, von Schulabschlüssen und Berufsabschlüssen, und Berufspraxis, das ist schon eingetragen. Damit beschäftigen wir uns gar nicht mehr im Sinne von, das noch mal einzutragen.... Das sind dann oft Sachen, die sind dann schon lange zurückliegend bei der Agentur für Arbeit irgendwann mal erhoben worden und dann im System drin. Und dann gehen wir davon aus, dass es so stimmt, wie das dann da drin ist.“ (05-6-FM_U25)

„Wenn die Berufstätigkeit schon sehr lange zurück liegt – und es gibt ja viele, die schon jahrelang da sind – dann wird da auch nichts mehr anerkannt. Das ist bei vielen auch der Fall. Weil das am Anfang im Arbeitsamt vielleicht gar nicht so intensiv verfolgt wurde.“ (03-4-FM_Ü25)

Aber wie erfolgt denn überhaupt die Abbildung von Qualifikationen aus dem Herkunftsland, die in Deutschland nicht anerkannt sind, in den IT-Systemen? Diese Frage wurde bei den Trägerfallstudien immer wieder gestellt, und trotz einheitlicher Software bei den ARGEN waren die Antworten durchaus unterschiedlich.

„Aber ich könnte Ihnen jetzt nicht sagen, wie die das speziell erfassen. Das wäre jetzt einfach gelogen.“ (06-3-GL)

„Erst einmal gar nicht, sondern erst dann, wenn sie in Deutschland anerkannt sind.“ (05-4-FM_U25)

„Und dann versuchen wir es in VerBIS zu dokumentieren und einzugeben.“ (11-4-PAP_U25)

„Natürlich kann ich den nicht als Elektroingenieur hier führen, es sei denn er hat das gleichwertig anerkennen lassen. Da kann ich aber sagen als Elektrohelfer vielleicht, je nachdem was er halt gemacht hat, und versuche diese Kenntnisse zu verschlüsseln, in der Ausprägung auch.“ (11-5-TL_MI)

„Ich mache einen Eintrag .. im Werdegang. Berufspraxis halt... Und auch im Profiling erfasse ich das auch als Zusatzinformation, wenn was vorhanden ist.“ (09-6-FM_U25)

„Man gibt ihn ja entsprechend seinen Neigungen und Fähigkeiten ... mit der entsprechenden Berufsklassenkennziffer [ein]. Und danach wird dann auch der Suchlauf gestartet. Also fliegt er dann schon auf.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

„Sie werden als informelle Kenntnisse, sie werden in den Werdegang eingetragen und sie werden in einem besonderen Hinweissfeld manuell erfasst. Sie werden nicht geclustert.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

„Bei den GUS-Staaten ist es einfach. Die kommen alle mit einem Arbeitsbuch an. Da steht das alles detailliert drin, wo sie wann was gemacht haben.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Wenn es noch nicht anerkannt ist, wird es eingetragen. ...Richtig verschlüsselt natürlich nur wenn es wirklich anerkannt ist.“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

„Das Schlimmste was wir tun könnten, unsere Arbeitgeber mit schlechten Bewerbern zu versorgen.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

Die IT-Systeme der BA sind stark geprägt von der berufsfachlichen Strukturierung des deutschen Arbeitsmarktes. Sie verstärken dadurch die strukturelle Benachteiligung von Personen ohne Berufsausbildung.⁸² Wer keinen Berufs- oder Studienabschluss aufzuweisen hat, ist in dieser Systematik automatisch ein „Helfer“, was schon rein sprachlich einer Diskriminierung nahekommt. Die Struktur der Helfer-„Berufe“ ist vorgegeben durch die Struktur der Ausbildungsberufe. Wer über keine oder keine anerkannte Berufsausbildung verfügt, kann in diesem System nur als eine „defiziente“ Variante von Ausbildungsberufen abgebildet werden, die ihrerseits als Ersatzkategorien für artverwandte Hochschulabschlüsse erhalten müssen. So wird der Elektroingenieur zum „Elektro-Helfer“, obwohl er vielleicht noch nie einen Hammer in der Hand hatte zum „Schlitze kloppen“, der Haupttätigkeit der Hilfskräfte von Elektrikern. Dass der nicht anerkannte Elektroingenieur wahrscheinlich besser untergebracht wäre als Laborassistent in einem Forschungs- oder Lehrbetrieb, im Prüffeld am Ende eines Montagebandes für Elektroartikel oder als technischer (Hilfs-) Zeichner für Entwurf und Dokumentation von Schaltungen kann auf diese Weise nicht abgebildet werden. Der neue Berufekatalog der Software VerBIS (vgl. Bundesagentur für Arbeit 05.12.2007) erleichtert es zwar, gemeinsame Kompetenzen von benachbarten Tätigkeitsfeldern zu erkennen, aber er bildet nicht die mögliche Transferierbarkeit von unspezialisierten Kompetenzen zwischen ganz unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern ab. Dadurch wird der Nachteil, über keinen Berufsabschluss zu verfügen, im System abgebildet, der mögliche Vorteil eines breiteren Einsatzspektrums gerade wegen geringerer Spezialisierung dagegen nicht.

⁸² Die Problematik wird hier mit Blick auf die Betroffenen ohne Berufsausbildung analysiert. Es wird damit nicht empfohlen, in einem berufsfachlich strukturierten Arbeitsmarkt wie dem deutschen ein IT-System anzuwenden, das *nicht* nach Berufen strukturiert ist. Die Erarbeitung von Vorschlägen zu einer besseren Vermittlung zwischen „Berufen“ und „Kompetenzen“ würden die Reichweite des vorliegenden Forschungsprojektes übersteigen und im Übrigen einen Zugriff auf das System VerBIS

Auch die aktuellste Version von VerBIS nimmt an keiner Stelle⁸³ explizit Bezug auf die Problematik von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Berufserfahrungen.

Diese Gegebenheiten spiegeln sich in den Aussagen der Integrationsfachkräfte wider:

„Und wer also zwar immer als Fliesenleger tätig war, aber nichts Vergleichbares vorzuweisen hat, wie hier eine Ausbildung, Kammerprüfung oder so, der wird von uns als Helfer in diesem Beruf deklariert.“ (02-2-FM_Ü25)

„Keine Chance. Das geht alles in den Helferbereich.“ (07-1-PAP_Ü25)

*[Förderung von Anpassungsqualifizierung für nicht anerkannte Ingenieure?]
„Also in Normalfällen nicht, weil da heißt es ganz klar Hartz IV, da fällt ja die Berufsstandswahrung komplett weg. Das heißt, wenn er körperlich in der Lage ist, einen Helferjob anzunehmen, dann muss er eben das machen.“ (11-3-PAP_Ü25)*

„Das sind in der Regel eigentlich hochqualifizierte Kunden, deren Abschlüsse, die sie in der Regel in den ehemaligen GUS-Staaten [erworben haben], aber nicht anerkannt werden. Insofern zählen sie de facto als Ungelehrte.“ (03-1-GF-CL)

„Und Betriebe nutzen das natürlich sehr gerne aus. Das eine relativ günstige Arbeitskraft und hat aber das Wissen von einem Facharbeiter.“ (14-5-AGV)

„...man guckt dann, ob man vielleicht – ich bezieh mich jetzt mal auf die Studienabschlüsse – den Musiklehrer oder die Tierärztin als Tierpfleger oder pädagogischer Mitarbeiter irgendwo führen kann, wenn die Deutschkenntnisse da sind, dass man eben abgestuft irgendwo eine Vermittlung erreichen kann, aber doch in dieser Richtung, die sie studiert haben.“ (16-6-PAP_Ü25)

5.4.3 Verwertung von Kompetenzen

Auch wenn die IT-Anwendungen der BA keine guten Voraussetzungen dafür bieten, im Herkunftsland erworbene, aber in Deutschland nicht als Abschluss anerkannte Qualifikationen abzubilden, könnten ja dennoch die Persönlichen Ansprechpartner und Arbeitsvermittler von den vorhandenen Kompetenzen Kenntnis nehmen und diese bei der Entwicklung von Eingliederungsstrategien mit ihren Kunden berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund wurde in der *Kundenbefragung* der Frage nachgegangen, ob die faktisch vorhandenen Kenntnisse und Fähigkeiten durch die Mitarbeiter/innen der zuständigen Grundsicherungsstelle bei der Vermittlung und Beratung berücksichtigt werden.

voraussetzen. Insofern geht es hier nur darum, ein Dilemma aufzuzeigen, von dem erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund besonders häufig betroffen sind.

⁸³ Jedenfalls ist in der Print-Dokumentation (Bundesagentur für Arbeit 05.12.2007) nichts Derartiges erkennbar. Ein Zugriff auf das Programm ist für Außenstehende nicht möglich.

Von den leistungsbeziehenden Personen mit Migrationshintergrund, deren höchster ausländischer Berufsabschluss in Deutschland nicht anerkannt ist und die bereits einmal ein Stellenangebot von der Grundsicherungsstelle erhalten haben, gaben 49,8 Prozent⁸⁴ an, dass die beim Grundsicherungsträger zuständige Person die fachliche Qualifikation bei der Unterbreitung von Arbeitsangeboten *nicht* einbeziehe. Jede zweite Person sagte, dass dies manchmal oder meistens (32,6 Prozent bzw. 17,7 Prozent jeweils bei geringer Fallzahl). Eine Betrachtung nach regionalen Herkunftsgruppen oder Geschlecht ist aufgrund geringer Fallzahlen – vor allem bedingt durch die Seltenheit von Stellenangeboten (siehe weiter unten, Tabelle 5.20, S. 177) – nicht sinnvoll möglich, weshalb auf eine tabellarische Darstellung verzichtet wird.

Als zweiter Indikator für die Berücksichtigung nicht anerkannter (höchster) Berufsabschlüsse wurde die Frage ausgewertet, inwieweit die mit einer nicht anerkannten Qualifikation einhergehenden Kenntnisse und Fähigkeiten und die damit möglicher Weise verbundenen Chancen auf dem Arbeitsmarkt von den persönlichen Ansprechpartner/innen überhaupt thematisiert wurden, also unabhängig von der Unterbreitung konkreter Beschäftigungsangebote, so dass höhere Fallzahlen für die Auswertung zur Verfügung stehen.⁸⁵ Dieses war nur bei knapp jeder vierten Person (23,4 Prozent) der Fall (Tabelle 5.14), bei Männern häufiger als bei Frauen. Die Differenzen zwischen den Herkunftsgruppen sind beträchtlich, jedoch überwiegend wegen zu geringer Fallzahlen nicht verlässlich zu interpretieren.

Die Antworten bestätigen das aus den Trägerfallstudien gewonnene und von der amtlichen Statistik vermittelte Bild, dass nicht anerkannte Qualifikationen überwiegend behandelt werden wie nicht vorhandene Qualifikationen.

Tabelle 5.14: Berücksichtigung in Deutschland nicht anerkannter Berufsqualifikationen im Beratungsgespräch, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb mit MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aus- sied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
keine Berücksichtigung	%	%	%	%	%	%
Alle	76,7	80,5*	75,2*	78,2	82,5	61,2
Männer	71,6	79,2*	–	71,6	78,6	64,2*
Frauen	80,9	87,7*	72,7*	84,0	83,8	46,9*

*Nur eHB mit MH, deren höchster beruflicher Abschluss aus dem Ausland nicht anerkannt wurde, die schon einmal bei der Grundsicherungsstelle waren. * < 30 Fälle, – < 5 Fälle*

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

⁸⁴ Zugrunde gelegt wird folgende Frage: „Berücksichtigt Ihr Ansprechpartner beim Grundsicherungsträger, wenn er Ihnen Arbeitsangebote unterbreitet, Ihre Kenntnisse und Fähigkeiten, die Sie durch Ihre Ausbildung im Ausland erworben haben?“ (Frage 1452)

⁸⁵ Hierbei liegt die folgende Frage zugrunde: Hat Ihr Ansprechpartner beim zuständigen Grundsicherungsträger schon einmal mit Ihnen darüber gesprochen, wie Sie Ihre Fähigkeiten auch ohne anerkannten Abschluss auf dem deutschen Arbeitsmarkt nutzen können? (Frage 1453)

Daraus ergab sich die Frage, ob die im Herkunftsland erworbenen, in Deutschland aber nicht anerkannten Qualifikationen vielleicht aufgrund fehlender Sprachkenntnisse in Deutschland nicht umsetzbar seien. In der Tat zeigte sich, dass ein Zusammenhang besteht zwischen den (selbst eingeschätzten) mündlichen Sprachkompetenzen der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund und der Thematisierung arbeitsmarktbezogener Möglichkeiten vor dem Hintergrund nicht anerkannter ausländischer Berufsabschlüsse (Tabelle 5.15): Der Anteil der Leistungsbezieher/innen, mit welchen im Beratungsgespräch darüber gesprochen wurde, wie Kenntnisse, die im Zusammenhang mit der nicht anerkannten beruflichen Qualifikation stehen, für die Arbeitsmarktintegration genutzt werden können, liegt für Personen mit (eher oder sehr) guten mündlichen Sprachfähigkeiten (27,9 Prozent) deutlich höher als bei jenen, denen das Führen eines Gesprächs in Deutsch (eher oder sehr) schwer fällt (19,5 Prozent). Hierbei sind zwei Gründe denkbar: Zum einen, dass die persönlichen Ansprechpartner/innen bei der Grundsicherungsstelle aufgrund der erschwerten Kommunikation durch die schlechten Sprachkompetenzen die Information über bestehende aber nicht anerkannte Qualifikationen nicht in Erfahrung bringen (können). Zum anderen ist denkbar, dass eine Thematisierung dieser Qualifikationen ausbleibt, weil es aufgrund der sprachlichen Probleme unrealistisch erscheint, diese Kenntnisse und Fähigkeiten im Rahmen einer Beschäftigung umsetzen und vermitteln zu können.

Festzuhalten bleibt, dass auch unter den Antwortenden mit guten Sprachkenntnissen immer noch bei 72 Prozent die nicht anerkannten beruflichen Qualifikationen im Beratungsgespräch unberücksichtigt bleiben – fehlende Sprachkompetenz ist also nicht der Hauptgrund für die Nichtberücksichtigung von Qualifikationen.

Tabelle 5.15 Berücksichtigung in Deutschland nicht anerkannter Berufsqualifikationen im Beratungsgespräch nach Sprachkompetenz

Berücksichtigung nicht anerkannter Berufsqualifikationen im Beratungsgespräch	mündliche Sprachkompetenzen	
	eher/sehr gut	eher/sehr schlecht
	%	%
nein	72,1	80,5
ja	27,9	19,5

Nur eHB mit MH, deren höchster beruflicher Abschluss aus dem Ausland nicht anerkannt wurde und die schon einmal bei der Grundsicherungsstelle waren

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

5.4.4 Problembewusstsein ohne Möglichkeit zur Problemlösung

Den Integrationsfachkräften, mit denen Gespräche im Rahmen der *Trägerfallstudien* geführt wurden, ist teilweise durchaus bewusst, dass die fehlende Anerkennung von Qualifikationen zur Vernichtung von Humankapital führt. Jedoch sehen sie vielfach keine Möglichkeit, das Nachholen von Abschlüssen zu fördern, und sie sehen sich durch andere staatliche Instanzen blockiert:

„Es kommt vor allen Dingen auch bei Leuten aus Russland und der ehemaligen Sowjetunion vor [dass Abschlüsse vorliegen, die nicht anerkannt werden]. Und auch da denke ich, ... dass wir uns als Staat bewegen müssen. Gerade jetzt, wenn ich sehe, dass wir zum Beispiel keine Lehrer, keine Erzieher mehr haben, dann denke ich mir, da hätten wir noch Potenzial, was wir nutzen könnten.“ (06-3-GL)

„Also es war mal ein Überlegung, die wir zusammen mit dem Kultusministerium..., da war das so, dass wir viele Lehrer hatten. Und da hatten wir überlegt, ob wir was stricken können, das sie hier ihre Tätigkeit aufnehmen können. Aber es lief immer wieder darauf hinaus, dass ein bis drei Jahre und das Referendariat wiederholt werden mussten.“ (15-5-AGV)

„Ich habe viele Studierende aus Russland, Afghanistan, Türkei, Irak, aus Afrika. Polizisten, Pädagogen... ich habe eine hochintelligente Frau aus Polen. Sie alle sind qualifiziert, aber ihre Abschlüsse sind hier nicht anerkannt. ... da gehen uns auch sehr viele Kompetenzen verloren. Das sind Leute, die für dieses Land sehr viel tun könnten.“ (15-2-PAP_Ü25)

„...denn viele gut ausgebildete oder langjährig Erwerbstätige in anderen Ländern haben oft sehr gute Jobs gehabt – Sekretärin oder Ingenieur – und müssen sich dann hier aufgrund der Sprachkenntnisse oder fehlenden Qualifizierungen als Raumpflegerin bewerben oder irgendwelche anderen einfachen Sachen machen.“ (14-6-PAP_Ü25)

„Die höherwertigen Abschlüsse sind anerkannte und nicht anerkannte, aber es ist einfach die Erfahrung, dass wenn jemand ein Ingenieurstudium abgeschlossen hat, gerade als Frau, irgendwo in Osteuropa und dann hier sozusagen als Putzfrau arbeitet.“ (01-1-GF-CL)

„Wir haben sehr gute Elektrotechniker ... aus dem Kosovo haben wir Radioelektroniker.... Was die bräuchten ist hier ein Auffrischkurs, dann sind die voll qualifiziert für den Markt. ... Wir haben Ingenieure. Einer ... fährt hier Zeitungen aus. Das sind Potenziale, die werden einfach verschenkt, weil sein Studium hier nicht anerkannt wird. Also muss der das hier neu machen. Das ist vollkommen unmöglich. Erstens kein Geld und zweitens zu alt. Der hat ja keinen BAföG Anspruch oder so was. Der hat ja mittlerweile auch Familie und muss die Familie ernähren. Also muss er sich durchschlagen. Und das ist sehr schade so was.“ (12-4-PAP_U25)

„Umschulung. Das ist das gängigste Instrument... Nur ist es so, dass Umschulung gegenüber regulärer Ausbildung um ein Drittel verkürzt sein muss. Das sind die Umschulungsregeln nach dem SGB III, an die wir ja auch ... gebunden sind. Und eine rein schulische Ausbildung können Sie in der Regel nicht verkürzen. Das heißt die müssten einen BAföG-Antrag stellen. Da hat aber nicht jeder einen Anspruch drauf oder kann davon alleine leben. Dann wäre BAB das nächste, also Berufsausbildungsbeihilfe. Das reicht zum Teil auch nicht zum Leben aus. Und dann scheitern solche Vorstellungen.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

„Aber ein Altenpfleger dauert drei Jahre und ist auch sehr teuer. Und man braucht für dieses dritte Anerkennungsjahr eine Drittfinanzierer. Und das ist nicht ganz so einfach den zu finden.“ (16-4-GF)

„Ich denke, das ist eher ein finanzielles Problem, dass man jenseits des BAföG-fähigen Alters ist oder kein Stipendium mehr bekommt oder zu alt für die Otto Benecke Stiftung ist. Das ist dann auch schwierig.“ (14-6-PAP_Ü25)

Während in anderen Kontexten durchaus von „Umschulungen“, also von der Förderung beruflicher Weiterbildung bis zu einem berufsqualifizierenden Abschluss auch für Migrant/innen die Rede ist, waren die Reaktionen durchweg abwehrend, wenn es darum ging, einen Abschluss in einem im Herkunftsland bereits erlernten Beruf zu erwerben, der nicht anerkannt wurde. Lediglich in einem Fall (08-1-FMV) wird davon berichtet, dass einem Krankenpfleger aus Bosnien der zur Anerkennung als Krankenpfleger notwendige Aufstockungslehrgang finanziert wurde; in einer anderen Region wird von einem Bildungsträger berichtet, der sich auf die Lehrgänge für Migrant/innen zur Vorbereitung auf die Krankenpflegeprüfung spezialisiert habe. Ein projektförmiger Ansatz in Kooperation mit der Handwerkskammer in einer Großstadt wird nicht von den Fachkräften der Grundsicherungsstelle, sondern im Gespräch bei einer kommunalen Beratungsstelle erwähnt (06-7-Extern_KIB). Das Problem ist hier, dass selbst in einer Großstadt die individuellen Bedarfe so differenziert sind, dass man kaum Gruppen für eine Maßnahme zusammenbekommt. Geradezu unlösbar erscheint dieses Problem in der Fläche:

„Bei uns ist das große Problem, dass wir keine homogene Gruppe für eine Maßnahme zusammen kriegen würden. Es nutzt mir nichts, wenn ich einen Elektroingenieur, einen Lebensmittelingenieur, einen Textilingenieur und einen Maschinenbauingenieur in eine Gruppe gebe. Das wären wenn dann immer Einzelfallförderungen.“ (11-5-TL_MI)

5.4.5 Nicht anerkannte Abschlüsse als „Statusfalle“?

Insbesondere Hochschulabsolventen können aufgrund dieser Situation in eine „Statusfalle“ geraten: Die im Herkunftsland ausgeübte Tätigkeit ist in Deutschland unerreichbar, eine Helfertätigkeit auf niedrigstem Niveau ist mit ihrem Selbstbild nicht vereinbar, und der berufsfachliche Arbeitsmarkt ist so starr strukturiert, dass ein erträglicher Kompromiss nicht gefunden wird. Diese Situation wird bei den *Trägerfallstudien* von mehreren Integrationsfachkräften thematisiert:

„Es ist sehr unbefriedigend und auch sehr belastend für die Personen, die mit Studienabschluss, oder auch mit beruflichem Hintergrund, die jahrelang gearbeitet haben und hier eigentlich bei Null anfangen... Das sind die zeitintensivsten Kunden, eigentlich, weil die intellektuell den Anspruch haben, betreut zu werden, Vermittlungen von uns in Anspruch zu nehmen.“ (06-1-PAP_Ü25)

„Und jetzt gerade in dem Spätaussiedlerbereich wollen die Kunden sehr häufig nicht von dem, was sie bisher gemacht haben, abrücken.“ (09-4-TL_MI+LS)

„Also es gibt einmal die sehr Qualifizierten, die in ihrem Heimatland ein Studium absolviert haben, was hier dann nicht anerkannt ist. Die dann wirklich bei den einfachsten Helfertätigkeiten landen. Also die sind manchmal auch ein bisschen lethargisch, weil ... das ist wahrscheinlich nicht so das, was die sich so vorgestellt haben.“ (15-5-AGV)

„...das ist wirklich schwer, einem Diplomingenieur, einem Agrarwissenschaftler zu sagen, ihre Ausbildung ist hier nicht anerkannt, oder ist gleichzusetzen mit dieser Qualifikation, sprich wieder Hilfsarbeitertätigkeiten.“ (01-6-PAP_Ü25)

„...ich glaube schon dass das eine sehr starke Selbstwertproblematik auslöst, bei vielen, die auch gerne in ihrem Bereich arbeiten würden und überhaupt keine Chance haben und die auch hier wahrscheinlich nie kriegen werden.“ (05-6-FM_U25)

Die zu Beginn des Projekts durchgeführten Fallstudien von Bedarfsgemeinschaften hatten Hinweise darauf gegeben, dass die „Statusfalle“ eine relevante Bedingungskonstellation für den Verbleib im Leistungsbezug sei.⁸⁶ Deshalb wurden die potenziell von der „Statusfalle“ betroffenen Personen im Rahmen der telefonischen *Kundenbefragung* befragt, ob sie auch eine weniger qualifizierte Tätigkeit annehmen würden.

Unter den Leistungsbezieher/innen mit einem nicht anerkannten Berufsabschluss zeigt sich eine hohe Bereitschaft zur Aufnahme weniger qualifizierter Tätigkeiten: 90,6 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund, deren höchster beruflicher Abschluss aus dem Ausland in Deutschland nicht anerkannt wurde – Frauen geringfügig häufiger als Männer – sind bereit, auch eine geringer qualifizierte Tätigkeit⁸⁷ (wahrscheinlich oder auf jeden Fall) aufzunehmen. Es zeigt sich, dass von einer „Statusfalle“, in der Personen mit Migrationshintergrund, deren beruflicher Abschluss nicht anerkannt ist, gefangen wären, nicht in quantitativ relevanten Größenordnungen die Rede sein kann, denn die übergroße Mehrheit zeigt Bereitschaft, auch eine geringer qualifizierte Tätigkeit aufzunehmen.

⁸⁶ Vgl. IAQ et al. 2007, Fallgeschichten S. 59ff., 62ff., 70ff., 88ff., 142ff.

⁸⁷ Zugrunde gelegt wurde die Frage: „Würden Sie auch eine weniger qualifizierte Arbeit annehmen, für die man diesen Abschluss nicht braucht?“ (Frage 1454)

Tabelle 5.16: Bereitschaft zur Aufnahme unterwertiger Tätigkeit, nach Herkunft

	alle eHb mit MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.-länder %	Aus- sied- ler/innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
wahrscheinlich ja / auf jeden Fall	90,6	82,8	77,7*	96,8	89,5	90,8

*Nur eHb mit MH, deren höchster beruflicher Abschluss aus dem Ausland nicht anerkannt wurde, die schon einmal bei der Grundsicherungsstelle waren und ein Jobangebot bekamen. * < 30 Fälle*
Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Dabei zeigen sich durchaus Unterschiede zwischen den regionalen Herkunftsgruppen. So zeigen beispielsweise Aussiedler/innen (96,8 Prozent) gegenüber Personen mit türkischem Migrationshintergrund (82,8 Prozent)⁸⁸ eine deutlich höhere Bereitschaft entsprechende Veränderungen zum Zwecke der Arbeitsmarktintegration in Kauf zu nehmen.

5.4.6 Rechtliche Aspekte

Im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie werden die Mitgliedstaaten in den Integrierten Leitlinien aufgefordert, der Eingliederung von Zuwanderern in die EU-Arbeitsmärkte Beachtung zu schenken (KOM(2006) 815).

Bei Zuwanderung im jugendlichen Alter bereitet die Einfügung in sekundäre schulische Bildungsgänge und die Vorbereitung auf die Aufnahme eines Studiums Schwierigkeiten und kann zudem zu Unsicherheiten bei der Zumutbarkeit von Arbeit nach § 10 SGB II führen. Durch den fehlenden gesetzlichen Vorrang von Ausbildung in § 3 Abs. 2 SGB II besteht die Gefahr, dass Bildungslaufbahnen, mit denen höhere Qualifikationen angestrebt werden, mit dem Verweis auf das vorrangige Ziel der Leistungsbeendigung abgebrochen werden. Das Risiko von Bildungsabbrüchen ist erhöht, wenn keine klaren Systeme zur Integration von jungen Menschen in die sekundären schulischen Bildungsgänge (Zuständigkeit der Länder) vorhanden sind.

Akademische und nichtakademische berufliche Abschlüsse werden für Unionsbürger (und EWR, Schweiz) nach Vorschriften in einer Vielzahl von Gesetzen, die sich auf reglementierte Berufe beziehen (Gesundheitsdienstleistungen, Soziale Arbeit, Lehrer, Ingenieure, Bauberufe etc.), anerkannt, die alle den gleichen Prinzipien folgen, welche in der Richtlinie 2005/36/EG festgelegt wurden. Für nicht regulierte Berufe bestehen keine EG-rechtlichen Sonderbestimmungen.

Die Anwendung auf Drittstaatsangehörige liegt außerhalb des Kompetenzbereichs des EG-Gesetzgebers.

Erhebliche Bedeutung wird für die Angehörigen europäischer und einiger außereuropäischer Staaten die Lissabonner Anerkennungskonvention des Europarats und der

⁸⁸ Bei allerdings für eine gesicherte Interpretation zu geringen Fallzahlen in der Negativkategorie – insgesamt gibt es eher wenige Personen türkischer Herkunft mit Abschluss aus dem Heimatland, die hier befragt werden konnten – vgl. Tabelle 3.6, S. 33.

UNESCO vom 11. April 1997 erlangen, die im Mai 2007 von der Bundesrepublik ratifiziert wurde (BGBl. 2007 II, S. 712). Neben den EU-Staaten ist die Konvention vor allem von Russland, der Ukraine, den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Türkei ratifiziert worden.

Das Abkommen kehrt den bislang in Deutschland bestehenden Grundsatz, nach dem eine Anerkennung nicht erfolgen kann, wenn sich die Gleichwertigkeit nicht feststellen lässt, um in den Grundsatz der Akzeptanz von Verschiedenheit. Hierdurch soll die kulturelle Verschiedenheit als Ressource des globalen Marktes genutzt werden (siehe auch Englmann, Müller 2007, S. 42).

Aus dem Abkommen können die Angehörigen der Staaten, die dieses Abkommen ratifiziert haben, sowohl Ansprüche auf Anerkennung von Abschlüssen in reglementierten Berufen ableiten, als auch Gutachten zu Zwecken allgemeiner Erwerbstätigkeit (Art. IV.1) im Bereich nicht reglementierter Berufe verlangen. Einbezogen werden auch anerkannte Flüchtlinge und ihnen gleichgestellte Personen. Darunter fallen in Deutschland die jüdischen Zuwanderer aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Das Abkommen ist allerdings in Deutschland noch nicht durch entsprechende Gesetzgebungen nachvollzogen worden.

Für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern ist die konsequente Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention von zentraler Bedeutung. Die auf Hunderte von Stellen verteilte Zuständigkeit wird diesen Prozess erschweren. (Einzelheiten zum System der Anerkennung von Berufsabschlüssen siehe Anhangsband, Kap. 3)

Auf die Anerkennungsverfahren haben die Leistungsträger keinen Einfluss, sie können jedoch erheblich dazu beitragen, die Möglichkeiten der Anerkennung und der Beschaffung von Stellungnahmen für den Arbeitsmarkt auszuschöpfen. Es besteht zunächst ein ungedeckter Informationsbedarf, der durch spezialisierte Mitarbeiter der Leistungsträger gedeckt werden müsste oder durch einen Vertrag mit einer Beratungsstelle eines freien Trägers delegiert werden könnte. Die derzeit vielerorts bestehenden informellen Kooperationen mit Beratungsstellen scheinen hierfür nicht ausreichend, da der Umfang der erforderlichen Fachkenntnisse eine verbindliche Verpflichtung zur Schulung und ständigen Aktualisierung der Regelwerke erfordert.

Viele Anerkennungsverfahren werden nicht eingeleitet, weil die Kosten für die Übersetzung der Dokumente nicht aufgebracht werden können. Sie können bis zu 260 € nach der Geschäftsanweisung 10 zu § 46 SGB III, auf den § 16 Abs. 1 SGB II verweist, übernommen werden. Auch diese Leistung kann für die Integration nur aktiviert werden, wenn sich die Beratung auf diese Fragen erstreckt.

Die Leistungsträger könnten für bestimmte, in ihrem Bezirk häufiger verfügbare Berufsgruppen Anpassungslehrgänge anbieten. Hierbei können die für Unionsbürger geschaffenen Angebote (geregelt in den einzelnen Berufordnungen der reglementierten Berufe) genutzt werden. Erforderlich wäre hierfür die Dokumentation in einer deutlich zu identifizierenden Kategorie in VerBis.

Speziell bei qualifizierten Zuwanderern sollte die Berufsintegration dem Spracherwerb parallel zugeschaltet werden, um zu verhindern, dass sie nach einer Arbeitsmarkt-

entfremdung ausschließlich dem Niedriglohnssektor für unqualifizierte Tätigkeiten zugewiesen werden.

Die Vernachlässigung von Kompetenzen und die Ignoranz gegenüber Bildungsabschlüssen weist eine genders-pezifische Ausprägung auf (OSCE 2006, S. 137). Aufgrund der strikten Verpflichtung des SGB II auf die vorrangige Sofortvermittlung richtet sich der Fokus besonders bei Frauen auf das weite Feld der Care- und Clean-Tätigkeiten, bei denen von einer „natürlichen“ Befähigung von Frauen ausgegangen wird. Männern erscheint dieser Arbeitsmarktsektor nicht naturgegeben, so dass eine Qualifikation sehr viel häufiger als Eintrittsbedingung in den Arbeitsmarkt betrachtet wird. Für den Bereich der regulären Migration wird das Fehlen eines Systems der Anerkennung von Qualifikationen als eine der wichtigsten Ursachen für die Benachteiligung von Frauen betrachtet (a.a.O., S.136).

5.4.7 Zusammenfassung

Die Anerkennung von Bildungs-, Berufs- und Hochschulabschlüssen, die im Ausland erworben wurden, ist wegen zersplitterter Zuständigkeiten und höchst differenzierter Voraussetzungen für Neuzuwanderer undurchschaubar und i. d. R. aus eigener Kraft nicht zu bewältigen. Aus dem grundlegenden Auftrag der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 1 Abs. 1 SGB II) würde sich eigentlich für die Grundsicherungsstellen die Anforderung ergeben, erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund und ausländischem, bisher nicht anerkanntem Abschluss je nach den Erfordernissen des Einzelfalles so zu begleiten, dass keine Möglichkeit der Anerkennung aus Unkenntnis oder wegen sprachlicher Verständigungsschwierigkeiten versäumt werden kann. Dass die Anerkennungspraxis ohnehin restriktiv ist, liegt außerhalb des Einflussbereiches der Grundsicherungsstellen, schreckt sie aber davon ab, in diesen Bereich zu investieren. Vielfach verlässt man sich auf Beratung durch externe Stellen, was eine grundsätzlich praktikable Lösung sein kann, aber nur auf vertraglicher und entgeltlicher Grundlage die Sicherheit bietet, dass nichts versäumt wird. In der Praxis scheinen viele Betroffene zu stranden zwischen Informationen verschiedenster Stellen, die im Einzelfall korrekt und kompetent sein mögen, die sie aber nicht einordnen können. Das Betreiben und Begleiten von Anerkennungsverfahren wäre insofern Aufgabe einer speziellen Form von Fallmanagement, die innerhalb oder außerhalb der Grundsicherungsstelle angesiedelt sein kann, aber jedenfalls zusammen mit dem/r Betroffenen Verantwortung für den Prozess übernehmen muss.

Wenn erworbene Qualifikationen nicht formell anerkannt werden, besteht auf dem berufsfachlich und durch Zertifikate strukturierten deutschen Arbeitsmarkt die Gefahr, dass durchaus vorhandene Kompetenzen nicht adäquat verwertet werden können. Die durch die IT-Anwendung VerBIS gesteuerte Erfassung von Bewerberprofilen und die darauf aufbauende Arbeitsvermittlung wirken dem Risiko der Nichtbeachtung und der Entwertung vorhandener Kompetenzen nicht entgegen, sondern unterstützen diese Tendenz, da zertifizierte Beruflichkeit als Normalfall unterstellt wird und alles andere nur als defiziente Abart von Berufen behandelt werden kann. Diese institutionelle Sichtweise prägt den Umgang der Integrationsfachkräfte mit nicht anerkannten Qualifikationen, die überwiegend als *de facto* nicht vorhanden betrachtet werden. Die durch Ausbildung

und Berufstätigkeit im Herkunftsland erworbenen Kompetenzen werden nach Auskunft der Hälfte der betroffenen Kund/innen nicht berücksichtigt bei Arbeitsangeboten und bei drei Vierteln nicht in den Beratungsgesprächen. Die in der Kundenbefragung bekundete Bereitschaft, auch Tätigkeiten unterhalb des einstigen Ausbildungsniveaus aufzunehmen, ist sehr hoch, so dass eigentlich „Brückenlösungen“ zwischen Herkunftsniveau und völlig anspruchlosen Tätigkeiten nicht an der fehlenden Konzessionsbereitschaft der Betroffenen scheitern dürften.

Die Grundsicherungsstellen verfügen über keine adäquaten Fördermöglichkeiten, mit denen deutsche Abschlüsse erreicht werden könnten, die den nicht anerkannten heimischen Abschlüssen vergleichbar wären. Soweit es sich um akademische Abschlüsse handelt, sind die Betroffenen auf andere Fördersysteme verwiesen, die aber nicht auf die Situation von Erwachsenen, womöglich mit Familie zugeschnitten sind. Bei Abschlüssen im dualen System wirkt sich zum einen aus, dass die Förderung umfänglicher beruflicher Weiterbildungen allgemein stark heruntergefahren wurde, dass aber andererseits bei Personen mit Sprachproblemen die maximal zulässige Förderungsdauer zum Erwerb eines Abschlusses von zwei Jahren u. U. nicht ausreicht. Ein weiteres Problem besteht darin, dass es sich hier immer um ganz individuellen Förderungsbedarf handelt, der sich nicht für die Bildung von Gruppen und die Ausschreibung von Maßnahmen eignet.

Aufgrund dieser institutionellen Bedingungen, die in ihrem Zusammenwirken durchaus als „institutionelle Diskriminierung“⁸⁹ von qualifizierten Migrant/innen am deutschen Arbeitsmarkt und durch die deutsche Arbeitsverwaltung gekennzeichnet werden müssen, kommt es zur Brachlegung von Humankapital in relevantem Ausmaß und zu Hilfebedürftigkeit, die vermeidbar wäre, wenn die institutionellen Zugangsbarrieren zu qualifizierten Berufen durchlässiger gestaltet würden. Die Lösung dieser Probleme – die in Zukunft insbesondere dann relevant werden würden, wenn es aufgrund krisenhafter Entwicklungen in anderen Teilen der Welt zu neuen ungeplanten Zuwanderungswellen qualifizierter Personen nach Deutschland kommen würde – erfordert das Zusammenwirken vieler Akteure und kann nicht von der Arbeitsverwaltung oder im System der Grundsicherung allein gefunden werden. Jedoch muss kritisch festgestellt werden, dass die Grundsicherungsstellen sich auch nicht zum Anwalt oder Fürsprecher ihrer von institutioneller Diskriminierung betroffenen Kund/innen machen, sondern sich bruchlos in dieses System einfügen.

5.5 Aktivierung, Integrationsangebote und Vermittlungsvorschläge

Ein *Zwischenresümee* des Umgangs der Grundsicherungsstellen mit Kund/innen mit Migrationshintergrund liefert ein Bild mit einigen Lichtblicken, aber auch großen Schattenbereichen: Die Lösung sprachlicher Verständigungsprobleme wird überwiegend den Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund selbst überlassen (5.1), während die interkulturelle Verständigung – mit gelegentlichen Ausnahmen bei einzelnen Gruppen von Kund/innen – weitgehend problemlos funktioniert (5.2). Die Sprachförderung hat mit der Ausweitung der Integrationskurse einen Aufschwung genommen, bleibt jedoch

hinter den Erfordernissen des Arbeitsmarktes zurück (5.3). Die Verwertung von beruflichen Kompetenzen, die im Herkunftsland erworben wurden, wird auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch vielfältige institutionelle Barrieren behindert, ohne dass die Betroffenen von ihrer Grundsicherungsstelle wesentliche Unterstützung erwarten könnten (5.4).

Bis hierher wurden Aspekte behandelt, die erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund in spezifischer Weise betreffen und die bei Einheimischen nicht vorkommen können. In dem nun folgenden Abschnitt geht es Kernbereiche der Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und damit um Dimensionen, in denen der Umgang der Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen verglichen werden kann mit der Behandlung, die Einheimische erfahren. Soweit in diesem Abschnitt neben dem „Fordern“ auch das „Fördern“ durch Maßnahmen oder durch den Hinweis auf Arbeits- oder Ausbildungsstellen angesprochen ist, geht es immer nur um die seitens der Grundsicherungsstellen gemachten Angebote. Die tatsächliche Teilnahme und ihre Wirkungen im Hinblick auf die Erwerbsintegration können erst im Abschlussbericht des Projektes untersucht werden.

Zunächst wird untersucht, in welchem Maße erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund Eingliederungsvereinbarungen, Beratungsgespräche und Integrationsangebote erhalten (5.5.1). Anschließend fragen wir, inwieweit die gesamte Bedarfsgemeinschaft – aus anderen als den oben (vgl. S. 103ff.) behandelten Gründen der sprachlichen Verständigung – in die Beratungsgespräche einbezogen wird (5.5.2). Danach geht es um die Berücksichtigung bei Förderangeboten (5.5.3), um den Einsatz von Sanktionen (5.5.4) und schließlich um Arbeits- und Ausbildungsangebote (5.5.5). Der Abschnitt schließt ab mit rechtswissenschaftlichen Betrachtungen zur Gleichbehandlung (5.5.6) sowie einer Zusammenfassung (5.5.7).

5.5.1 Eingliederungsvereinbarungen, Beratungsgespräche und Integrationsangebote

Zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle der *Kundenbefragung* verfügten nur etwa 45 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund über eine Eingliederungsvereinbarung (Tabelle 5.17); die Geschlechterdifferenz beträgt in dieser Gruppe weniger als einen Prozentpunkt. Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund verfügten deutlich seltener über eine Eingliederungsvereinbarung, und bei türkischen Leistungsbeziehern ist die Geschlechterdifferenz sehr groß: Während ein Drittel der türkischen Männer eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen hatte, war es bei den türkischen Frauen nur ein Fünftel.⁹⁰ Bei Aussiedler/innen und Hilfebedürftigen aus mittel- und osteuropäischen Ländern (einschließlich GUS) ist die Geschlechterdifferenz fast ebenso gering wie unter Einheimischen, allerdings ist der Anteil der Hilfebedürftigen mit Eingliede-

⁸⁹ Der Begriff der „institutionellen Diskriminierung“ von Migrant/innen wurde im Hinblick auf das deutsche Schulwesen entwickelt von Gomolla, Radtke 2007.

⁹⁰ Dieser Unterschied dürfte sich durch eine geringere Verfügbarkeit dieser Gruppe für den Arbeitsmarkt erklären – vgl. Tabelle 3.8, S. 29.

rungsvereinbarung bei Aussiedler/innen und bei Mittel- und Osteuropäern (einschließlich GUS) sehr niedrig.

Tabelle 5.17: Eingliederungsvereinbarungen und andere Formen der Aktivierung, nach Herkunftsgruppen und Geschlecht

	eHb ohne MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.- länder %	Aus- sied- ler/innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
<i>alle</i>						
Eingliederungsvereinbarung	44,7	26,3	31,4	23,6	26,0	25,4
Beratungsgespräch	73,0	74,6	70,0	79,2	75,2	73,4
Integrationsangebot	19,2	26,2	25,5	17,8	17,1	24,3
Aktivierungsindex (Mittelw.)	1,35	1,28	1,23	1,19	1,15	1,14
<i>Männer</i>						
Eingliederungsvereinbarung	45,0	33,5	35,8	23,8	27,5	27,8
Beratungsgespräch	74,2	81,1	79,4	82,0	79,1	74,2
Integrationsangebot	20,7	31,0	38,5	19,6	18,6	25,5
Aktivierungsindex (Mittelw.)	1,38	1,46	1,54	1,24	1,21	1,19
<i>Frauen</i>						
Eingliederungsvereinbarung	44,3	19,6	28,1	23,3	25,6	21,7
Beratungsgespräch	71,7	68,4	61,5	75,8	73,6	72,4
Integrationsangebot	17,8	21,6	13,7	15,8	16,5	22,5
Aktivierungsindex (Mittelw.)	1,33	1,10	1,00	1,14	1,12	1,07

Anmerkung: Eingliederungsvereinbarung: eine gültige Eingliederungsvereinbarung wurde seit der letzten Befragung vor ca. 12 Monaten abgeschlossen oder eine zuvor abgeschlossene ist noch gültig; Beratungsgespräch: mindestens ein Beratungsgespräch hat im letzten Jahr stattgefunden; Integrationsangebot: die Grundsicherungsstelle hat im letzten Jahr ein Arbeitsstelle (Vollzeit oder Teilzeit) oder einen Ausbildungsplatz angeboten; Aktivierungsindex: Summenindex für die positiven Antworten auf die genannten drei Indikatoren, Minimum 0, Maximum 3.
Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Diese Befunde bedeuten für sich genommen noch nicht, dass Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund weniger in die Aktivierung einbezogen werden. Legt man als Indikator zugrunde, ob ein Beratungsgespräch stattgefunden hat, dann gibt es nur noch vergleichsweise geringe Unterschiede, und sie sind zwischen Herkunftsgruppen größer als im Vergleich zu den Deutschen ohne Migrationshintergrund. Bei den Männern gibt es keine Herkunftsgruppe, die zu geringeren Anteilen ein Beratungsgespräch hatten als Deutsche ohne Migrationshintergrund, und bei den Frauen ist der Anteil unter den Aussiedlerinnen, Mittel- und Osteuropäerinnen (einschließlich GUS) sowie Leistungsbezieherinnen aus der übrigen Welt sogar höher als bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund. Aufgrund der Stichprobenstruktur kann dieser Befund nicht damit erklärt werden, dass die Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund kürzere Zeit im System wären.⁹¹

⁹¹ Die von den Befragten selbst angegebenen Gründe für das Fehlen einer Eingliederungsvereinbarung unterscheiden sich nicht nach Herkunftsgruppen oder Männern und Frauen. Stets deutlich über 90 Prozent derjenigen ohne Eingliederungsvereinbarung gaben an, dass ihnen keine Eingliederungsvereinbarung angeboten worden sei (ohne Tabelle).

In den Interviews mit den Fachkräften im Rahmen der *Trägerfallstudien* wird betont, dass auch Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund selbstverständlich Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen haben. Dabei auftretende Verständnisprobleme werden zwar gesehen, aber nicht als grundsätzliches Hindernis gewertet. Wiederholt wurde davon berichtet, dass eine unterschriftsreife, aber noch nicht unterschriebene Eingliederungsvereinbarung zu Hause mit einer sprachkundigen Vertrauensperson durchgegangen und innerhalb einer gesetzten Frist abgegeben werden soll.

„Ich erkläre es: Bitte nehmen Sie es mit nach Hause und fragen Sie Ihren Mann oder die älteren Kinder. Lassen Sie sich das erklären und bringen Sie es unterschrieben zurück.“ (06-1-PAP_Ü25)

Dieses Vorgehen ist weit verbreitet, stößt aber auch auf Grenzen. Die eben zitierte Vermittlungsfachkraft führte weiter aus:

„Das mache ich schon, aber nicht immer. Und es gelingt oft dann unter Zeitdruck auch nicht. (...) Das passiert dann schon eher, dass die Migranten keine Eingliederungsvereinbarung bekommen. (...) Bei einem Deutschen, das geht schneller, rein zeitlich, [eine Eingliederungsvereinbarung] zu besprechen und festzulegen.“ (06-1-PAP_Ü25)

Davon abgesehen variiert der Druck auf die Vermittlungsfachkräfte von ihren Vorgesetzten, Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen. Das zum Zeitpunkt der Durchführung der Trägerfallstudien praktizierte Controlling stellt auf die Abdeckung der arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ab, während einige Gesprächspartner/innen betonen, dass auch die Hilfen, die Nichtarbeitslosen z. B. im Rahmen von § 16 Abs. 2 SGB II gewährt werden, in Eingliederungsvereinbarungen eingebunden sein sollten. In einigen Grundsicherungsstellen wird mit Verweis auf das Gesetz grundsätzlich eine vollständige Abdeckung mit Eingliederungsvereinbarungen angestrebt, in anderen wird mit Hinweis darauf, dass eine formale Pflichtübung niemandem hilft, eher die Eignung einer Eingliederungsvereinbarung für den konkreten Fall in den Vordergrund gestellt. Obwohl in erster Linie dann Aufstocker, Personen im erleichterten Leistungsbezug und Mütter mit Kindern unter drei Jahren von Eingliederungsvereinbarungen ausgenommen werden, gibt es auch gegenüber einigen – insbesondere kulturell offenkundig schwach integrierten – Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund teilweise eine gewisse Zurückhaltung wegen des beschriebenen zusätzlichen Arbeitsaufwandes, aber auch wegen Zweifeln an der Sinnhaftigkeit. So erklärt sich, dass Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund zwar ebenso oft zu Beratungsgesprächen eingeladen werden wie einheimische, aber deutlich seltener zu einer Eingliederungsvereinbarung geführt werden.

Ein „Integrationsangebot“ (ein Stellen- oder Ausbildungsangebot) in den letzten 12 Monaten haben – verglichen mit den beiden anderen Indikatoren – relativ wenige Personen erhalten, und zwar – unabhängig vom Migrationshintergrund – mehr Männer als Frauen. Wie bei den Beratungsgesprächen zeigt sich auch bei den Integrationsangeboten, dass Personen mit Migrationshintergrund nicht durchweg weniger aktiviert werden: Fast jeder dritte türkische Mann und sogar knapp 40 Prozent der Männer aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern gaben an, ein Integrationsangebot erhal-

ten zu haben. Unter den Männern ohne Migrationshintergrund war es nur jeder Fünfte. Bemerkenswert ist auch, dass türkische Frauen und Frauen aus der „übrigen Welt“ öfter Integrationsangebote erhalten haben als Frauen ohne Migrationshintergrund. Zwar handelt es sich jeweils um deutlich weniger als ein Viertel in den jeweiligen Herkunftsgruppen, doch gibt es sowohl unter türkischen Frauen als auch unter Frauen aus der „übrigen Welt“ – die in ihrer Erwerbsorientierung im Durchschnitt als vergleichsweise arbeitsmarktfrem erschienen (vgl. 3.5.2, S. 42ff.) – einen Teil, der arbeitsmarktnah ist. Allerdings lässt sich diesen Daten nicht entnehmen, ob die Befragten das Integrationsangebot genutzt haben, oder ob es von den Vermittlungsfachkräften als „Test“ auf die Arbeitsbereitschaft ausgesprochen wurde.

Kumuliert man die positiven Antworten auf diese drei Indikatoren, ergibt sich ein „Aktivierungsindex“, der von 0 bis 3 reicht und ein einfaches Maß für die Intensität der Aktivierung ist. Der durchschnittliche Indexwert ist für Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund höher als für Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund, doch dies geht vor allem auf die Frauen zurück: Frauen ohne Migrationshintergrund werden in der Gesamtbetrachtung stärker aktiviert als Frauen mit Migrationshintergrund. Hier wirkt sich vor allem der niedrige Anteil von Eingliederungsvereinbarungen aus (deren Fehlen anderen Formen der Aktivierung aber nicht im Wege steht). Bei den Männern werden Türken sowie Leistungsbezieher aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern in der Summe stärker aktiviert als Männer ohne Migrationshintergrund, obwohl auch sie deutlich seltener eine Eingliederungsvereinbarung haben.

5.5.2 Einbeziehung der gesamten Bedarfsgemeinschaft

Wie in Tabelle 5.3 (S. 104) gezeigt, werden nach Angaben der Grundsicherungsstellen in der standardisierten *Trägerbefragung* Bedarfsgemeinschaften nicht nur aus Gründen der Sprachmittlung durch ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft, sondern auch – und dieses sogar nach Angaben eines größeren Anteils der befragten Grundsicherungsstellen – zwecks „Erörterung von Problemen der Arbeitsmarktintegration oder Maßnahmeteilnahme, die in geschlechtsspezifischen Rollenerwartungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft begründet waren“. Bei den *Trägerfallstudien* wurde jedoch diese Praxis von unseren Gesprächspartner/innen eher zurückhaltend bewertet. Obwohl das häufig praktizierte Buchstabenprinzip bewirkt, dass zumindest die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft ab 25 Jahren derselben Integrationsfachkraft zugeordnet sind⁹², wird die Einbeziehung der gesamten Bedarfsgemeinschaft in die Aktivierung vielfach eher als problematisch empfunden:

„Also, die jungen arabischen Mädchen sind ganz häufig in Begleitung ihres Vaters... unterhalten sich dann aber in ihrer Muttersprache und man hat ja dann ein Gefühl, was es jetzt irgendwie ist. Ich finde diese Situation immer ein bisschen eigenartig. Ich kann da gar nicht mitreden. Ich hatte gerade letzte Woche so ein Mädchen hier, total eingeschüchtert, weil der Vater einfach da ist und sie richtig Angst hat.“ (02-4-FM_U25)

⁹² Die Zuständigkeit für die Jugendlichen bis unter 25 Jahren ist meistens spezialisiert.

„Wenn der Mann spricht, schweigt die Frau. Auch bei den Russen. ... häufig ist es eben so, dass erst wenn der Mann seine Frau anguckt, antwortet sie.“ (04-2-PAP_Ü25)

„Es ist schon so, dass viele Frauen, die ich einlade mit Migrationshintergrund, dass dann der Mann schon mitkommt... Da passiert es dann schon: der Partner kommt dann mit und spricht viel für die Frau, so dass man dann auch ein bisschen den mal bremsen muss und versucht, mit der Frau selbst Kontakt aufzunehmen.“ (08-4-PAP_Ü25)

Die Vermittlungsfachkräfte befinden sich hier in schwierigen Abwägungen: Auf der einen Seite können in der Bedarfsgemeinschaft – und nicht nur in der hilfebedürftigen Person – Hemmnisse für die Aktivierung liegen, denen nachzugehen ist. Dieser „ganzheitliche“ Ansatz des SGB II gilt unabhängig vom Migrationshintergrund für alle Leistungsbezieher/innen. Bei Personen mit Migrationshintergrund kann dieses Hemmnis so aussehen, dass die zu aktivierende Person nicht ausreichend Deutsch spricht und deshalb mit einer Vertrauensperson aus der BG beim Termin mit der Vermittlungsfachkraft erscheint. Auf der anderen Seite wird durch das gemeinsame Erscheinen zweier Personen auch einem Patriarchalismus Vorschub geleistet – bzw. von dem begleitenden Familienoberhaupt beansprucht – der durch die Aktivierung gerade zurückgedrängt werden soll. Jedoch ist eine „Solo-Vorsprache“ nicht immer zu erreichen, denn mitunter erscheinen Begleitpersonen ungefragt.

Die Vermittlungsfachkräfte sehen sich hier wiederholt an den Grenzen dessen, was sie erreichen können und sollen.

„Das ist natürlich schwierig, weil ich kann den Mann nicht des Zimmers verweisen, weil natürlich die Frau, bevor sie großen Ärger kriegt, sagt: Er begleitet mich. Am liebsten würde ich sagen: Nehmen Sie bitte draußen Platz. Die Frau hat bei mir einen Termin. Aber ich weiß natürlich, dass sie zu Hause große Probleme kriegen wird und versuche das Ganze, dass ich ihn zwar dabei lasse, aber versuche schon zu sagen: Ihre Frau ist Kundin bei mir. Wir haben morgen den Termin. Oder: Sie sind bei einem anderen Arbeitsvermittler, weil Sie älter sind.“ (11-4-PAP_U25)

Die Vermittlungsfachkräfte agieren kontextabhängig und im Selbstverständnis eher zurückhaltend.

„Mit der Brechstange gehen wir da nicht ran.“ (16-4-GF)

„Das Recht, das Familiengefüge durcheinander zu bringen (...) haben wir nicht. (...) Es ist nicht meine Aufgabe, Wände aufzubrechen und jemanden zu zwingen.“ (09-5-FM_Ü25)

Gerade die Konfrontation mit traditionellen Rollenmodellen ist für die Vermittlungsfachkräfte zum Teil mit erheblichem Stress verbunden. Mitunter wird es „laut“ (15-6-PAP_U25; 11-4-PAP_U25; 12-3-FM_Ü25) oder es kommt zu „Beschimpfungen“ (09-1-GF_GL; 10-3-FM_Ü25) und Bedrohungen (12-1-GF_TL_Ü25). Auch wenn einige der Gesprächspartner ausdrücklich erklären, dass sie sich davon nicht einschüchtern

lassen (und wie sie das erreichen), liegt doch auf der Hand, dass Grenzen der Aktivierung erreicht werden und Mitarbeiter/innen jeweils prüfen: „Was ist möglich? (...) Wo ist der Schwerpunkt?“ (16-4-GF) bzw. einräumen „ein Stück weit muss man auch kapitulieren“ (09-5-FM_Ü25). In einem anderen Interview äußert eine Vermittlungsfachkraft:

„Ich habe schon die Hypothese, dass man die ganz gerne in Ruhe lässt. Weil ich auch merke, dass es wahnsinnig anstrengend ist.“ (06-2-LS).

5.5.3 Förderangebote

Die Teilnehmer/innen an der *Kundenbefragung* wurden danach gefragt, welche Förderungen ihnen von der Grundsicherungsstelle angeboten wurden. Der Schwerpunkt liegt hier auf den Vermittlungs- und Bildungsgutscheinen. Die drei anderen Items beziehen sich auf Jugendliche; folglich liegen den Anteilswerten bei diesen Items nur Jugendliche zugrunde. Die Frage bezog sich auf das zurückliegende Jahr 2007. Offen ist hier, ob diese Angebote genutzt wurden, ob sie als „Angebote“ durch die Grundsicherungsstellen gemeint waren, und ob Vermittlungsfachkräfte weitere Angebote unterbreitet haben, die aber nicht als solche verstanden wurden. Erfasst wird hier also zu einem guten Teil die Wahrnehmung durch die Leistungsbezieher; die Werte sollten nur unter diesem Vorbehalt mit Teilnehmerstatistiken der BA in Beziehung gesetzt werden.

Zunächst einmal fällt auf, von wie wenigen Angebote die Leistungsbezieher berichten. Zwar hatten drei Viertel ein Beratungsgespräch (s.o., Tabelle 5.17), aber nur 15 Prozent der Leistungsbezieher ohne Migrationshintergrund erhielten einen Vermittlungsgutschein und sogar nur 5 Prozent erhielten einen Bildungsgutschein (siehe Tabelle 5.18). Der Vermittlungsgutschein geht bei den quantitativ starken Gruppen der Deutschen ohne Migrationshintergrund, Türken und Aussiedler/innen sowie bei Hilfebedürftigen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern deutlich öfter an Männer als an Frauen. Bei der – ebenfalls großen – Gruppe aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS sowie bei den Leistungsbeziehern aus der übrigen Welt geht er jedoch teilweise deutlich öfter an Frauen. Immerhin fast jeder fünfte Mann ohne Migrationshintergrund erhielt einen Vermittlungsgutschein; bei den Männern anderer Herkunftsgruppen (mit Ausnahme derer aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern) sind es jeweils deutlich weniger. Diese Ungleichverteilungen deuten auf die unterschiedliche Arbeitsmarktnähe der einzelnen Gruppen in der Wahrnehmung der Grundsicherungsstellen hin.

Beim Bildungsgutschein, der insgesamt deutlich seltener angeboten wurde, fällt vor allem auf, dass er öfter an Männer mit Migrationshintergrund ging als an Frauen mit Migrationshintergrund (Ausnahme sind hier Leistungsbezieher aus der übrigen Welt). Allerdings ist die Verbreitung des Bildungsgutscheins mit höchstens ca. 6 Prozent (Männer aus der übrigen Welt, türkische Männer, Männer aus Osteuropa/ GUS) zu gering, um Schlussfolgerungen aus den Unterschieden zwischen den Herkunftsgruppen zu ziehen. Festzuhalten bleibt, dass der Bildungsgutschein weniger als 3 Prozent der Frauen mit türkischem oder südeuropäischen Migrationshintergrund bzw. Aussiedlerinnen angeboten wurde und damit in diesen Gruppen praktisch nichtexistent ist.

Tabelle 5.18: Förderangebote durch die Grundsicherungsstelle, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.- länder %	Aus- siedler /innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
Vermittlungsgutschein	14,5	7,3	9,2	7,4	7,8	11,7
Bildungsgutschein	4,7	4,3	1,7	3,3	4,5	7,2
Nachholen eines Schulabschlusses*	8,7	13,1	4,1	1,3	10,5	9,0
andere berufsvorb. Maßnahme*	14,0	18,1	10,6	8,9	7,9	9,8
Arbeitsgelegenheit*	17,6	19,9	6,6	3,5	9,1	7,0
<i>Männer</i>						
Vermittlungsgutschein	18,2	11,6	17,5	11,6	6,1	8,8
Bildungsgutschein	4,5	5,9	2,8	4,9	5,8	6,3
Nachholen eines Schulabschlusses*	10,6	15,5	0,0	1,4	15,9	12,1
andere berufsvorb. Maßnahme*	17,6	19,4	23,2	8,0	12,0	8,1
Arbeitsgelegenheit*	23,3	20,6	7,3	3,2	5,4	8,7
<i>Frauen</i>						
Vermittlungsgutschein	10,7	3,1	1,7	3,0	8,5	15,8
Bildungsgutschein	4,9	2,8	0,7	1,6	3,9	8,4
Nachholen eines Schulabschlusses*	7,0	10,8	5,7	1,1	7,8	5,9
andere berufsvorb. Maßnahme*	10,8	17,0	5,7	10,1	5,9	11,5
Arbeitsgelegenheit*	12,6	19,3	6,3	3,8	10,9	5,2

Anmerkungen: * nur Personen unter 25 Jahre⁹³

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Bei den Jugendlichen dominiert als Förderangebot die Arbeitsgelegenheit.⁹⁴ Dies ist – wie das Instrument generell – nur mit Blick auf verfügbare Alternativen zu bewerten. Sofern, wovon bei Jugendlichen zunächst auszugehen ist, eine Ausbildung noch nicht abgeschlossen wurde oder verbessert werden kann, ist die Ausbildung sicher höher zu bewerten. Für jugendliche Leistungsbezieher ohne Migrationshintergrund, aber auch für jugendliche Türken und Mittel-/Osteuropäer (einschließlich GUS) – und damit für zwei sehr große Migrantengruppen unter den Jugendlichen – waren Angebote zu Arbeitsgelegenheiten aber das häufigste Angebot (Männer und Frauen). Die stärkste Migrant/innengruppe unter den jugendlichen Leistungsbeziehern überhaupt, nämlich Jugendliche aus der „übrigen Welt“, liegen aber weder bei dieser noch bei einer der anderen beiden Fördermöglichkeiten vorn.⁹⁵ Zieht man aber die beiden anderen Fördermöglichkeiten zusammen, da sie auf die eine oder andere Weise ausbildungsrelevant sind, dann verlieren Arbeitsgelegenheiten ihre dominierende Position.

⁹³ Siehe Fußnote 94.

⁹⁴ Für den vorliegenden Jahresbericht, in dessen Zentrum die Aktivierung von Migrant/innen durch die Grundsicherungsstellen steht, wurde die Kundenbefragung nur hinsichtlich der „Angebote“ ausgewertet, nicht hinsichtlich der tatsächlichen Maßnahmeteilnahme. Da Arbeitsgelegenheiten die dritte Alternative der „Sofortangebote“ für Jugendliche nach § 3 Abs. 2 SGB II darstellen, wurde die Frage nach dem Angebot einer Arbeitsgelegenheit in der Kundenbefragung auf Jugendliche beschränkt, um die Verbreitung solcher Sofortangebote zu erfassen. Zum Gesamtergebnis vgl. ZEW; IAQ; TNS Emnid 2007, S. 179.

Auch das „Nachholen eines Schulabschlusses“ ist unter den Leistungsbeziehern ohne Migrationshintergrund, Türken sowie Mittel- und Osteuropäern (einschließlich GUS) öfter zu verzeichnen, und auch hier gehen die entsprechenden Angebote öfter an Männer als an Frauen. Und schließlich bekommen auch bei anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen in den meisten Herkunftsgruppen jugendliche Männer öfter ein Angebot als jugendliche Frauen.

Insgesamt fallen also weniger die Unterschiede zwischen Herkunftsgruppen als die Unterschiede zwischen den Geschlechtern auf. Allerdings ist zu betonen, dass unter jugendlichen Leistungsbeziehern mit türkischem Migrationshintergrund die Geschlechterunterschiede hinsichtlich der Förderangebote sehr gering sind, was vor dem Hintergrund ausgeprägter Geschlechterunterschiede unter türkischen Leistungsbeziehern (ohne Altersbeschränkung) in einer Reihe von Aspekten von den persönlichen Dispositionen und Ressourcen bis hin zu Aktivierung bemerkenswert ist.

Aus der Perspektive der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen, mit denen im Rahmen der *Trägerfallstudien* Interviews geführt wurden, dominiert die Ablehnung einer migrantenspezifischen Förderpolitik.

„Die werden gleich behandelt [in der Förderung]. Also das ist jetzt kein spezielles Thema von uns. Sondern sie sind genau so dabei wie alle anderen.“ (11-4-PAP_U25)

Als Begründung wird zum einen angegeben, dass dies von der Grundsicherungsstelle im Sinne der kulturellen Integration angestrebt wird. Mitunter wird als weiterer praktischer Grund genannt, dass migrantenspezifische Förderangebote nicht groß genug wären, um eine derartige Maßnahme durchzuführen.

Allerdings gibt es mit der (fehlenden) Sprachkompetenz ein weitgehend migrantenspezifisches Vermittlungsproblem, auf das unterschiedliche Maßnahmen zugeschnitten sind. In erster Linie ist an Sprachkurse zu denken, die praktisch ausschließlich von Personen mit Migrationshintergrund besucht werden. In vielen Grundsicherungsstellen werden aber auch Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund in AGH oder Trainingsmaßnahmen verwiesen, damit sie durch die Tätigkeit in diesen Maßnahmen und den Kontakt mit Deutschen ohne Migrationshintergrund auch die deutsche Sprache praktizieren. Das Training der deutschen Sprache ist dort also ein angestrebter Nebeneffekt, der sich nicht über die Art oder den Namen der Maßnahme erschließt.

Gerade die kombinierten Sprach-Qualifizierungsmaßnahmen wurden bei vielen der besuchten Grundsicherungsstellen als „sonstige weitere Leistung“ (SWL) nach § 16, Abs. 2, Satz 1 SGB II vergeben und abgerechnet. Diese Möglichkeit wurde durch Arbeitshilfen der Bundesagentur für Arbeit⁹⁵ zum Gebrauch der SWL – die zeitgleich zu unseren Fallstudien in den Grundsicherungsstellen 2008 erlassen bzw. präzisiert worden sind – deutlich eingeschränkt, so dass derartige Sprach-Qualifizierungsmaßnahmen nicht mehr neu aufgelegt werden konnten.

⁹⁵ Allerdings haben jugendliche Frauen aus der „übrigen Welt“ relativ oft das Angebot auf eine berufsvorbereitende Maßnahme erhalten (11,5 Prozent).

[Hat sich durch die aktuellen Vorgaben von BA und BMAS zu den SWL etwas geändert in Bezug auf ihr Angebot für Migranten?] „Das wird sich ändern. ... Das ist eine Finanzierung, die wir auch genutzt haben in dem Bereich [der Maßnahmen für Migranten], die auch gut gelaufen sind nach unserer Erfahrung ... in diesem Jahr Aber wir werden das sicherlich im nächsten Jahr auf der Förderbasis nicht mehr tun können. Das klare Signal haben wir, auf Regelinstrumente, wo es eben machbar ist, umzustellen.“ (12-1-GF-TL_Ü25)

Ein als Alternative zu den SWL von der BA kommuniziertes ESF-BAMF-Programm stand zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht zur Verfügung.

Eine der Fragen an die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen richtete sich darauf, ob Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund bestimmte Maßnahmen nachfragen. Die Antworten darauf fielen uneinheitlich aus, aber es gibt einen gewissen Trend dahingehend, dass Nachfragen zur Unterstützung der Existenzgründung sowie zum Erwerb eines Führerscheins oder zur Finanzierung eines Kraftfahrzeuges gehäuft auftreten. Beides wird von den Grundsicherungsstellen skeptisch gesehen. Die Gründungsvorhaben werden sehr oft als Kleinstgewerbe („Döner-Imbiss“) oder auch schwer zu durchschauende Handelsgeschäfte charakterisiert, für die kein rechter Bedarf gesehen wird. Eine Unterstützung steht daher unter dem Vorbehalt eines „tragfähigen Geschäftsplanes“. Unterstützung beim Erwerb eines Führerscheins und die Finanzierung eines Kfz sind vergleichsweise kostenintensiv, und der Nutzen für die Begünstigten würde sich auch einstellen, wenn das eigentliche arbeitsmarktpolitische Ziel – Erwerbsintegration und Abgang aus dem Leistungsbezug – nicht erreicht wird. Mehrere Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen betonen daher, dass diese Unterstützung an eine konkrete Aussicht auf eine Arbeitsaufnahme gebunden ist, die ohne diese Förderung nicht möglich wäre. Während eine unternehmerische Selbstständigkeit unter Migranten in Deutschland nicht ungewöhnlich ist⁹⁷, scheinen die Überlegungen zur Finanzierung des Führerscheins und eines Kfz aufgrund ihrer Seltenheit eher hypothetischen Charakter zu haben.

5.5.4 Sanktionen

Die Möglichkeit, regelwidriges Verhalten durch Kürzung der Geldleistungen zu sanktionieren, ist ein wesentlicher Bestandteil der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Im Rechtskreis des SGB II ist ein detaillierter Katalog von sanktionierbaren Tatbeständen und der entsprechenden Höhe und Dauer der Leistungskürzung vorgegeben. Da aber weniger die Sanktion als solche als vielmehr das Wissen um die Möglichkeit einer Sanktion das Verhalten beeinflussen soll, wurde in der Kundenbefragung auch danach gefragt, ob bereits einmal konkret mit einer Sanktion gedroht wurde. Dieses bejahten zwischen 25 und 30 Prozent der Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund fast aller Herkunftsgruppen; auch die Deutschen ohne Migrationshintergrund fallen in diese Spanne. Lediglich Leistungsbezieher/innen aus mittel- und osteuropäischen Ländern

⁹⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit April 2008

⁹⁷ Vgl. IAQ et al. 2007, S. 45.

einschließlich GUS liegen mit 17,8 Prozent deutlich darunter (siehe Tabelle 5.19). In allen Herkunftsgruppen wurde Männern öfter als Frauen mit einer Sanktion gedroht, und Männer wurden auch häufiger als Frauen tatsächlich sanktioniert. Der Geschlechterunterschied entspricht in seiner Richtung den Angaben in der SGB II-Sanktionsstatistik der BA.⁹⁸ Darüber hinaus jedoch ist diese retrospektive Angabe nicht unmittelbar mit der amtlichen Sanktionsstatistik vergleichbar, die im Übrigen zwar Ausländer, aber keine einzelnen Nationalitäten ausweist.

Tabelle 5.19: Sanktionsindikatoren, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aussied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%
<i>alle</i>						
Sanktion angedroht	27,7	29,9	30,0	25,6	17,8	28,9
sanktioniert	11,5	24,8	17,9	4,6	5,7	18,3
Sanktion „nicht gerechtfertigt“	72,6	79,2	75,6	75,0	45,6	65,7
<i>Männer</i>						
Sanktion angedroht	28,5	36,4	38,7	28,1	22,2	32,1
sanktioniert	12,5	26,7	18,6	4,7	7,8	23,1
Sanktion „nicht gerechtfertigt“	69,5	71,4	88,0	80,5	62,2	74,5
<i>Frauen</i>						
Sanktion angedroht	26,9	23,7	22,1	23,0	15,9	24,8
Sanktioniert	10,5	23,1	17,3	4,5	4,8	12,4
Sanktion „nicht gerechtfertigt“	76,4	88,5	61,1	68,9	34,2	45,8

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Sanktionen wurden deutlich öfter angedroht als umgesetzt: Der Anteil der Sanktionierten an den „Verwarnten“ beträgt bei Aussiedler/innen weniger als ein Fünftel, bei Ausländern aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS etwa ein Drittel, und bei Einheimischen immer noch deutlich weniger als die Hälfte. In diesen Gruppen werden also, gemessen an den Verwarnungen, relativ wenige Sanktionen letztlich ausgesprochen. Interpretiert man diese Relation als Wirksamkeit der Drohung oder Fähigkeit der betreffenden Gruppe zur angemessenen Reaktion auf die Drohung, dann wirkt die konkrete Warnung vor Sanktionen also besonders gut bei Aussiedlern, Leistungsbezieher/innen aus mittel- und osteuropäischen Ländern (einschließlich GUS) und Deutschen ohne Migrationshintergrund. Bei Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund, bei Frauen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie bei Männern aus der „übrigen Welt“ dagegen beträgt die „Sanktionsquote“ mehr als die Hälfte der „Drohquote“. Besonders bei türkischen Frauen fällt auf, dass „Drohquote“ und „Sanktionsquote“ nahezu gleich sind. Wenn man nicht unterstellen will, dass ausgerechnet türkische Frauen besonders hart und unvorbereitet sanktioniert werden – wofür es aus den Trägerfallstudien keinerlei Anzeichen gibt – dann muss es vor der Sanktion Androhungen gegeben haben, die von der betroffenen Frau nicht als solche wahrgenommen wurden und daher nicht berichtet werden. Eine alternative Erklärung

⁹⁸ Bundesagentur für Arbeit - Statistik August 2008

wäre, dass Ereignisse als Sanktionen gewertet wurden, die in Wirklichkeit andere Hintergründe hatten.⁹⁹

Im Ergebnis differiert der Vollzug von Sanktionen stärker zwischen den Herkunftsgruppen als ihre Androhung: Während etwa jede/r vierte Leistungsbezieher/in mit türkischem Migrationshintergrund von einer Sanktion berichtete, gilt dieses nur für etwa jede/n Zwanzigste/n aus den mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS.¹⁰⁰

Die sanktionierten Leistungsbezieher bewerten die Sanktion in ihrer überwiegenden Mehrheit als nicht gerechtfertigt. Unter türkischen Frauen und südeuropäischen Männern (beides Gruppen mit hoher Sanktionshäufigkeit) ist eine entsprechende Einschätzung sogar zu fast 90 Prozent verbreitet. Aber nur ein Drittel der Frauen aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich GUS), die sanktioniert wurden – mit weniger als 5 Prozent gibt es hier eine sehr niedrige Sanktionshäufigkeit – gab an, dass die Sanktion nicht gerechtfertigt gewesen sei. Während Männer mit Migrationshintergrund – mit Ausnahme der Herkunftsgruppe „MOE/GUS“ – häufiger als einheimische Männer die erlittene Sanktion als ungerechtfertigt bezeichnen, sind unter den Migrantinnen allein die Frauen türkischer Herkunft „sanktionskritischer“ als die einheimischen Frauen.

Die besonders hohe Nichtakzeptanz von Sanktionen unter weiblichen türkischen Hilfebedürftigen kann zusammen mit der relativ hohen berichteten Sanktionshäufigkeit in dieser Gruppe als Indiz dafür angesehen werden, dass relevante Teile dieser Gruppe das dem SGB II zugrunde liegende „*Adult Worker Model*“ (vgl. S. 44) nicht in ihre familiäre Lebenswirklichkeit übersetzen können. Einerseits werden einige dieser Frauen nicht verstehen, was von ihnen erwartet wird (vgl. Zitate S. 47), und sie sind auch nicht in der Lage, sich im schriftlichen Anhörungsverfahren zu verteidigen (vgl. S. 107). Andererseits werden manche dieser Frauen finanzielle Nachteile eher hinnehmen als einen Rollenkonflikt in der Bedarfsgemeinschaft einzugehen, d. h. subjektiv sehen sie sich gar nicht in der Lage, den Anforderungen des SGB II nachzukommen.

Obwohl bei den *Trägerfallstudien* Sanktionen in den Interviews konsequent und durchgängig thematisiert wurden, geben die Äußerungen unserer Interviewpartner/innen hier-

⁹⁹ Die Fragenbatterie zu Sanktionen wurde eingeleitet mit der Feststellung: „Ihre [Grundsicherungsstelle] kann Leistungen kürzen, wenn Sie Vereinbarungen und Verpflichtungen nicht einhalten.“ Dann folgten Fragen zur Androhung von Leistungskürzungen (806), ggf. zum Zeitpunkt der Androhung (807), und dann schließlich: „Wurden bei Ihnen seit Anfang 2007 Leistungen tatsächlich schon einmal oder mehrmals gekürzt?“ (801) Antwortende mit sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten oder geringem Verständnis des institutionellen Kontextes könnten den Zusammenhang von Leistungskürzung und Sanktion an dieser Stelle bereits verloren haben und auf eine Verringerung des Zahlungsbetrags der Leistung wegen Änderungen in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft oder Nichtanerkennung von Bestandteilen der Wohnungskosten abstellen.

¹⁰⁰ Ein Vergleich mit der amtlichen Statistik ist nicht möglich, da einzelne Nationalitäten nicht ausgewiesen werden. Generell ist darauf hinzuweisen, dass die Sanktionsbestandsquote gegenüber Ausländern nach der amtlichen Statistik *niedriger* ist als gegenüber der Gesamtheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Quelle siehe Fußnote 98), während in Tabelle 5.19 die subjektiv berichtete Sanktionsquote für die meisten Herkunftsgruppen höher ist als bei Einheimischen. Auch dieses verweist darauf, dass die Angaben aus der Kundenbefragung nicht unmittelbar vergleichbar sind mit administrativen Tatbeständen.

zu vergleichsweise wenig Aufschluss. Die doch prägnanten herkunfts- und geschlechtsspezifischen Sanktionsmuster, die in Tabelle 5.19 hervortreten, waren anscheinend niemandem bewusst. Eher drehten sich die Gespräche um die „Philosophie“ von Sanktionen im Allgemeinen.

Dass Sanktionen kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Verhaltensbeeinflussung seien, wird durchgängig von unseren Gesprächspartnern betont. Es scheint aber Unterschiede in der Bereitschaft der einzelnen Integrationsfachkräfte zu geben, Sanktionen einzusetzen. Dabei spielt zunächst keine Rolle, ob bei einer Person ein Migrationshintergrund vorliegt oder nicht. An zwei Stellen wirkt sich der Migrationshintergrund aber doch aus:

Erstens haben Sanktionen nur dann Bestand, wenn die Verhaltensanforderung vorher eindeutig verstanden wurde. Davon können die Integrationsfachkräfte nicht immer ausgehen, bzw. sie haben entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Eine Fachkraft illustriert das anhand der Eingliederungsvereinbarung (deren Verletzung oft erst Sanktionsanlässe gibt):

„Also das Thema Eingliederungsvereinbarung ist ja eh ein ganz sensibles. Wir müssen ja alles ganz haarklein erklären. Und wenn Sie da nur einen kleinen Fehler machen, dann ist die ganze Eingliederungsvereinbarung – geht dann den Bach runter.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

Auch eine einmal ausgesprochene Sanktion zieht zusätzlichen Aufwand nach sich, allerdings auch wegen zeitraubender Software, die im Prinzip Leistungsbezieher mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen betrifft:

„Der Aufwand ist einfach riesengroß. So eine Sanktion alleine in das System einzuarbeiten, mit den ganzen Problematiken, die auch die Systeme mit sich bringen, also die Software. Da muss sich etwas ändern, damit es eine zeitnahe Bestrafung gibt und nicht derjenige gar nicht mehr weiß, wieso er sanktioniert wird. Weil das wiederum zur Folge hat, dass er herkommt und sagt, dass er weniger Geld bekommt und gar nicht weiß warum. Dann sind wieder Kollegen damit beschäftigt, ihm das zu erklären. Das ist mehr Arbeitsaufwand und wir kommen immer weiter in die Bredouille, dass wir immer mehr Dinge bewegen und bewältigen.“ (03-7-TL_MI+MB)

Zweitens gibt es unter dem Stichwort der „Ortsabwesenheit“ einen Sanktionstatbestand, der unter einigen Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund – namentlich unter Türken – gehäuft auftritt. Die Anforderung, für den Arbeitsmarkt verfügbar zu sein – als grundsätzliche Voraussetzung für den Leistungsbezug – ist insoweit gelockert, als Leistungsbezieher drei Wochen im Jahr (nach vorheriger Abmeldung) ortsabwesend sein dürfen. Dies wird von Leistungsbeziehern, teilweise auch von Fachkräften in den Grundsicherungsstellen, oft als Urlaubsregelung gedeutet. In mehreren Grundsicherungsstellen wurde davon berichtet, dass der „Heimurlaub“ überzogen wurde. Oft wurde davon berichtet, dass in derartigen Fällen Krankschreibungen nachgereicht werden, um einer Sanktion zu entgehen.

„Schwierig ist dieses Bedürfnis, über die Sommermonate nicht zur Verfügung zu stehen. Das ist klassisch: Ich will 6 Wochen. Ich kann 3 Wochen und dann kommt der gelbe Schein.“ (10-5-GF-MB)

Da die Krankschreibung in einigen Fällen den Vermittlungsfachkräften offenkundig vorgeschoben schien, verschärften sie die Nachweispflichten:

„Da kommen wir ran. Die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung als solches, die reicht nicht aus. Es muss eine Transportunfähigkeit vorliegen. Also wenn jemand einen Gipsarm hat, kann der fliegen. Wir brauchen eine Transportunfähigkeitsbescheinigung. Die muss in geeigneter Form vorliegen. Wir werden es dieses Jahr so machen, dass wir sagen, die geeignete Form ist die deutsche Sprache.“ (14-3-BL_MI-TL_MI+MB)

Dafür, dass die geforderten Verhaltensweisen unverständlich – und nicht nur unwillkommen – sind, gibt es durchaus Hinweise:

„Da kommt der Ehemann immer mit seiner verschleierte Frau und ist der Ansicht, dass sie sowieso nur dumm ist und nichts kapiert und sie denkt es aber auch von sich (...) Also ich habe sie jetzt wieder verpflichtet dahin [zu einem Termin] zu gehen. (...) Also da, es läuft nur über die Sanktionsschiene.“ (02-2-FM_Ü25)

„Ich hatte heute morgen zwei Fälle. Das waren zwei Mütter, die sich in keiner Weise in den letzten Monaten um Arbeit bemüht haben und beide so [begründeten]: Ich wusste es doch nicht. Aber irgendwann ist die Schonfrist vorbei. (...) Die würden beide [im Wiederholungsfall] jeweils mindestens eine 30%ige Sanktion bekommen.“ (11-3-PAP_Ü25)

Bei Frauen mit einem festen, auf Hausarbeit gerichteten Lebensentwurf wirkt also der auf eine Erwerbsintegration gerichtete Aktivierungsanspruch fremd und provoziert Sanktionen, die möglicherweise bei den Betroffenen Unverständnis und nicht nur das Gefühl des „Ertapptwerdens“ hinterlassen: Vorschrift und Verstoß dagegen bleiben unklar. Aus den Fallstudien lässt sich nicht erkennen, wie oft eine solche Konstellation tatsächlich vorkommt. Nimmt man die durchgeführten Interviews, scheint es nicht oft zu sein. Legt man aber die Kundenbefragung zugrunde, ist die hohe Häufigkeit von Sanktionen bei anscheinend geringer Vorwarnung und anschließendem Unverständnis gerade bei türkischen Frauen verbreitet.¹⁰¹

5.5.5 Arbeits- und Ausbildungsangebote

Erhalten Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund im gleichen Umfang Arbeitsangebote durch die Grundsicherungsstellen wie ALG II-Empfänger ohne Migrationshin-

¹⁰¹ Weitergehende, hier nicht dargestellte Auswertungen zeigen, dass Personen mit schlechter Sprachkompetenz nicht öfter sanktioniert werden (und nicht öfter von Vorwarnungen [„Drohungen“] berichten), ausgesprochene Sanktionen aber öfter als ungerechtfertigt beurteilen. Gleiches gilt für Personen, die den abgefragten Rollenmodellen (vgl. Tabelle 3.8, S. 39) entsprechend eher als „konservativ“ gelten, also der Meinung sind, dass eine Mutter zumindest bis zur Einschulung der Kinder zu Hause bleiben solle, dass der Mann der Haupternährer der Familie ist, und dass das Befolgen religiöser Gebote wichtig ist.

tergrund? Zur Beantwortung dieser Frage auf Grundlage der *Kundenbefragung* werden die oben summarisch betrachteten „Integrationsangebote“ (Tabelle 5.17) in ihre Komponenten Vollzeitstelle, Teilzeitstelle und Ausbildungsangebote aufgeschlüsselt (siehe Tabelle 5.20).

Tabelle 5.20: Integrationsangebote der Grundsicherungsstellen, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aus- sied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%
<i>alle</i>						
Vollzeitstelle	12,2	16,3	11,2	12,0	6,1	15,7
Teilzeitstelle	9,0	14,3	16,4	6,5	10,9	10,8
Ausbildungsstelle ⁺	17,3	9,9*	14,5*	29,2	12,2*	13,7*
<i>Männer</i>						
Vollzeitstelle	14,6	21,8	18,5	14,5	10,4	16,5
Teilzeitstelle	7,4	14,0	26,1	5,7	6,4	8,3
Ausbildungsstelle ⁺	19,5	12,8*	29,6*	35,9*	24,0*	16,8*
<i>Frauen</i>						
Vollzeitstelle	9,7	11,2	4,6	9,5	4,3	14,7
Teilzeitstelle	10,5	14,6	7,6	7,3	12,9	14,2
Ausbildungsstelle ⁺	15,4	7,3*	8,7*	19,8*	6,2*	10,7*

+ - Frage nur an Personen unter 25 Jahre; * < 30 Fälle

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Auch bei derart differenzierter Betrachtung bestätigt sich, dass Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund keineswegs seltener ein Arbeits- oder Ausbildungsangebot erhielten als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Namentlich unter den Türken, Leistungsbezieher/innen aus der „übrigen Welt“ und unter den Männern aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sind es sogar mehr, die von einem Jobangebot berichten; unter Aussiedlern und Leistungsbezieher/innen aus Mittel- und Osteuropa/GUS sind es hingegen weniger; allerdings erhielten Leistungsbezieher/innen der beiden letztgenannten Herkunftsgruppen öfter ein Ausbildungsangebot.

Frauen erhielten öfter ein Teilzeitangebot als ein Vollzeitangebot (Ausnahmen: Aussiedlerfrauen sowie Frauen aus der übrigen Welt), und Männer öfter ein Vollzeitangebot als ein Teilzeitangebot (Ausnahme: Männer aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern). Damit bestätigt sich die schlechtere zeitliche Verfügbarkeit von Frauen, wie sie anhand der geringeren Konzessionsbereitschaft bezüglich der Arbeitszeiten und des Arbeitsweges deutlich wurde (siehe Tabelle 3.10, S. 53).

Hervorzuheben ist außerdem, dass auch bei den Ausbildungsangeboten Männer öfter als Frauen ein Angebot erhielten (immerhin jeder zehnte Mann aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie unter den Aussiedler/innen); geringe Geschlechterdifferenzen sind hier bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund sowie bei Leistungsbeziehern aus der übrigen Welt zu verzeichnen.

In der telefonischen *Kundenbefragung* konnte nicht ermittelt werden, inwieweit die gemachten Angebote der jeweiligen persönlichen Situation angemessen waren. Doch belegen diese Angaben der Hilfebedürftigen, dass die Vermittlungsfachkräfte Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund in ihre Arbeits- und Ausbildungsangebote keineswegs in geringerem Maße, sondern insgesamt sogar intensiver einbeziehen als die Kund/innen ohne Migrationshintergrund. Dieses entspricht dem Befund, dass die Erwerbsorientierung, die Mobilität und die Soziale Stabilisierung von Kund/innen mit Migrationshintergrund tendenziell höher eingeschätzt wurden (vgl. 3.5, bis 3.7, S. 40ff.).

Die „Integrationsangebote“ (Arbeits- oder Ausbildungsplatz), von denen die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der Kundenbefragung berichten, beruhen nicht auf einem direkten, eigenständigen Kontakt zu potenziellen Arbeitgebern, sondern sind zweifach vermittelt: Zum einen muss einer Vermittlungsfachkraft ein Angebot – als Nachfrage eines Unternehmens – vorliegen, und zum anderen muss diese Vermittlungsfachkraft aus der Gesamtheit der ihr zugänglichen Arbeitsuchenden eine Auswahl treffen, der sie diese betriebliche Arbeitskräftenachfrage als ein Vermittlungsangebot zustellt. Angesichts dieses „Doppel-Mechanismus“ kommt den Wahrnehmungen, Erfahrungen und Einschätzungen der Vermittlungsfachkräfte eine besonders große Bedeutung zu, um die Integrationschancen der arbeitsuchenden Leistungsbezieher einzuschätzen. Denn diese Wahrnehmungen, Erfahrungen und Einschätzungen, die durch den Umgang sowohl mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als auch durch den Kontakt mit Arbeitgebern (oder mangels konkreter Kontakte durch Annahmen über deren Auswahlkriterien) geprägt werden, werden als „Eigentheorien“ der Vermittlungsfachkräfte handlungswirksam. Derartige „Eigentheorien“, die im Rahmen der Trägerfallstudien von einigen Gesprächspartner/innen formuliert wurden, können durch Gesetze, schriftliche Dienstweisungen oder mündliche alltägliche Führung durch Teamleiter und Geschäftsführer nicht vollständig nivelliert werden. In einigen Fällen werden Personen mit Migrationshintergrund durch solche Orientierungen eindeutig benachteiligt.

„Ich habe einmal ein Erlebnis gehabt, mit einem Arbeitgeber [... Der sagte] mir von vornherein: ‚Aber schicken Sie mir keinen muslimischen Mitbürger.‘ Dann habe ich gesagt: ‚Das darf ich gar nicht (...) haben Sie was gegen Ausländer?‘ – ‚Nein, habe ich nicht. ... Aber die hauen Freitagnachmittag ab in die Moschee. Dann legen die alle Arbeiten nieder.‘ Das wusste ich gar nicht. Das war ein Aspekt, den hat mir noch nie jemand erzählt. Das ist wirklich wichtiges Feedback und das beobachte ich auch so. Es gibt ja religiöse und nicht religiöse Ausländer. Manche gehen in die Moschee, wie bei uns auch. Manche gehen sonntags in die Kirche und manche nicht. Und die haben da wirklich massiv Schwierigkeiten, die können nicht irgendwo hin, wo Schichtarbeit ist. Oder wo die Arbeit Freitags länger geht als 14 Uhr. Die Moschee fängt irgendwann Freitagnachmittag an.“ (12-2-AGV)

„Weil die Arbeitgeber ja auch von uns eine qualifizierte Auswahl erwarten, möchten die natürlich auch nur Leute, die entsprechend gut sind, oder eine Ausbildung haben. Das heißt, ich darf meine Kundschaft, die keine Ausbildung hat und kein Deutsch kann ... nicht wirklich einem ganz normalen Ar-

beitgeber vorstellen. Das heißt, ich muss mich da mehr oder weniger auch ein bisschen zurück halten und kann eigentlich eher auf die Eigeninitiative hinweisen und sagen: Ich habe oben eine spezielle Liste, wo alle Zeitarbeitsfirmen unserer Region aufgeführt sind. ... Dann verweise ich halt drauf, dass sie sich da durchtelefonieren sollen, weil es da einfache Helfer-tätigkeiten gibt. ... Aber so richtig in deutsche Firmen, langfristig vermit-teln, das geht gar nicht. Jedenfalls nicht gezielt über uns. Das muss der Kunde selber machen. Und das schafft der auch, wenn er es will. (11-3-PAP_Ü25)

Diese Zitate belegen weniger eine grundsätzliche Diskriminierung von Migrant/innen – schon weil derartige Äußerungen zu selten sind – zeigen aber doch, dass das Bild, das die Arbeitsvermittler vom Arbeitsmarkt haben, in den „Doppel-Mechanismus“ ihrer Vermittlungsbemühungen eingreift. Dieses „Bild vom Arbeitsmarkt“ kann auch durch die eigenen Informationsverarbeitungssysteme entstehen:

„Wir haben ja noch nicht mal den ausgebildeten Koch, weil 80% ohne Be-rufsausbildung sind. Also kriegen wir da draußen Stellen, die der Agentur für Arbeit gemeldet werden, nicht besetzt.“ (13-2-GF-CL)

Der hier genannte Anteil von 80 Prozent ohne Berufsausbildung schließt, wie gezeigt werden konnte (vgl. 3.4, S. 36ff.) Personen ohne Anerkennung einer durchlaufenen Be-rufsausbildung ein.

Im Allgemeinen dominiert hinsichtlich der Ausländerbeschäftigung bei den Vermitt-lungsfachkräften aber der Eindruck eines unspektakulären und durchaus gewohnten Umgangs von Arbeitgebern mit Arbeitskräften mit Migrationshintergrund.

„Die Arbeitgeber, die sind nicht so wählerisch, dass die sagen würden: Wir stellen keine Ausländer ein. Dadurch dass wir eben schon bei uns in der Gegend in den letzten 30 Jahren sehr viele Ausländer hier hatten, hat sich das natürlich auch durchgesetzt, dass die auch mitarbeiten in den Firmen und da gibt es auch weniger Vorbehalte von den Arbeitgebern. Also wenn da jemand eine Qualifikation mitbringt, dann wird der auch eingestellt. Das würde ich jetzt einfach mal so sagen. Es gibt ganz wenige Arbeitgeber, die sagen würden: Ich nehme keinen Türken.“ (11-6-GF)

Auch in diesem Zitat drückt sich eine Erfahrung und Bewertung aus (und nicht notwen-digerweise empirisch exaktes Wissen), die aber den Arbeitsuchenden mit Migrations-hintergrund mehr Chancen eröffnet als die vorgenannten Beispiele (die eher randständi-ge Positionen markieren).

In den Berichten der Vermittlungsfachkräfte und insbesondere der Fachkräfte im Ar-beitgeberservice dominieren angelernte Tätigkeiten („Helferbereich“) sowie Zeitarbeits-firmen als die beiden hauptsächlichen Bereiche, wo Chancen auf eine Beschäftigungs-in-tegration bestehen. Die Einschätzungen zur Attraktivität von Zeitarbeit bei den Vermitt-lungsfachkräften sind uneinheitlich. Dass – wie die Fallstudien in den Bedarfsgemein-

schaften nahe legen¹⁰² – gerade unter Türken erhebliche Vorbehalte gegenüber der Beschäftigung bei einem Leiharbeitsunternehmen bestehen, konnte nur teilweise bestätigt werden. Obwohl auch einige Vermittlungsfachkräfte angaben, dass Zeitarbeitsfirmen ein ausgesprochen schlechtes Image bei Migranten (und übrigens auch bei Deutschen ohne Migrationshintergrund) haben, betonten andere Vermittlungsfachkräfte die Konzessionsbereitschaft gerade von Personen mit Migrationshintergrund. Wegen der uneinheitlichen Äußerungen der befragten Vermittlungsfachkräfte kann nicht sicher ausgeschlossen werden, dass Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund vergleichsweise rege von den Vermittlungsfachkräften Angebote aus Leiharbeitsfirmen erhalten, denen sie aber reserviert gegenüberstehen. Auch bei den Vermittlungsfachkräften sind Leiharbeitsfirmen nicht unumstritten. Kritisch wird die geringe Nachhaltigkeit der Jobs bei Leiharbeitsfirmen angemerkt: Die Entlohnung führt oft nicht aus dem Leistungsbezug, und die Fluktuation ist sehr hoch.

Ebenfalls uneinheitlich sind die Auffassungen dazu, ob es in Betrieben mit Inhabern mit Migrationshintergrund gute Chancen für Migranten gibt. Zunächst einmal wird das Beschäftigungspotenzial dieser Betriebe von den Vermittlungsfachkräften keineswegs euphorisch beurteilt, und in diesem Punkt geben die Statistiken ihnen recht. So ist die durchschnittliche Betriebsgröße von Betrieben mit einem ausländischen Inhaber etwa halb so groß wie von Betrieben mit einem deutschen Inhaber¹⁰³. Wenn in derartigen Betrieben Personalbedarf entsteht, wird er nach Erfahrung von Vermittlungsfachkräften zunächst aus dem (erweiterten) Familienkreis gedeckt; dies wird zumal für Gaststätten- und Handelsbetriebe gesehen. Mehrfach scheint auf, dass Inhaber mit Migrationshintergrund bei den Vermittlungsfachkräften – teilweise aber auch bei den Arbeitsuchenden mit Migrationshintergrund – kritisch betrachtete Arbeitgeberkunden sind.

„Arbeitgeber mit Migrationshintergrund sind kein Schwerpunkt. Sie kommen vor, haben aber oft unrealistisch niedrige Lohnvorstellungen.“ (01-4-AGV)

„Ich habe zwei oder drei Arbeitgeber, [die einen]Migrationshintergrund haben. Der eine, mit dem arbeite ich eigentlich so gut wie nicht mehr zusammen. Da waren eben so zu Beginn Sachen, die von mir nicht so mitgetragen wurden Weil sie es sich eben relativ einfach alles vorgestellt haben. Dann haben meine Kunden dort 4 Wochen betriebliche Trainingsmaßnahme, sprich: unentgeltliches Praktikum gemacht Und das hat dann für mich, weil das ein Maler-, Gipsergeschäft war, hat das für mich so den Anschein erweckt, O.K. er hat jetzt gerade eine Auftragsspitze vier Wochen ... Bei ‚meinem‘ anderen Arbeitgeber muss ich sagen, das klappt recht gut.“ (08-1-FMV)

„Diese Firma stellt eigentlich nur auf 400€ Basis ein. Das ist scheinbar auch ein türkischer Arbeitgeber. Sonderlich seriös wirkt die ganze Ge-

¹⁰² Vgl. IAQ et al. 2007, S. 312.

¹⁰³ Vgl. IAQ et al. 2007, S. 225.

schichte auch nicht, von den Arbeitsverträgen, die ich auf dem Tisch habe.“
(11-3-PAP_Ü25)

Von anderen Gesprächspartnern werden in Betrieben von Inhabern mit Migrationshintergrund vermehrt auch Chancen für die zu vermittelnde Zielgruppe gesehen:

„Aber wir denken schon, dass sich insbesondere bei ausländischen Arbeitgebern ganz automatisch die Situation ergibt, dass Migranten eine größere Chance haben, eingestellt zu werden.“ (02-5-AGV)

Wiederholt genannte Beispiele sind – neben Restaurants und Imbissen – Speditionsunternehmen, die Touren in die Türkei oder auch nach Russland haben. Die Kenntnis der Landessprache sei dabei förderlich für die Vermittlungschancen.

Bewusste Strategien oder gezielte Projekte zur Erschließung dieser Märkte sind jedoch selten. Das folgende Zitat ist das einzige, das auf ein derartiges Projekt Bezug nimmt:

„Und ganz aktuell, da geht es um ausländische Arbeitgeber, da habe ich mir was ausgedacht, ein Projekt, das nennt sich hier ‚Bunte Seiten‘. Da soll ein Branchenbuch erstellt werden nur mit ausländischen Arbeitgebern, mit dem Ziel auch ausländische Jugendliche anzusprechen Die sollen ihren eigenen Leuten auch eine Chance geben. ... [Wir machen] das zusammen hier mit[Name des Trägers]... und wir haben jetzt die Fördermittel bekommen. [Wir] werden diese Dinge hier im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung auf die Beine stellen, um gezielt nach Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu suchen, gezielt für Migranten oder Menschen mit Migrationshintergrund.“ (12-4-PAP_U25)

Insgesamt dominieren – bei einem auch hier wieder festzustellenden weitgehenden Fehlen an spezifischen Ansätzen oder Maßnahmen – uneinheitliche Einschätzungen bei unseren Gesprächspartnern, was die gezielte Erschließung von Beschäftigungschancen speziell für Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund betrifft. Dies ist nicht nur Ausdruck der eingangs genannten „Bilder vom Arbeitsmarkt“, die sich die Vermittlungsfachkräfte machen, sondern vermutlich auch Ergebnis der Tatsache, dass die Grundsicherungsstellen gewissermaßen die Hilfebedürftigen und ihre Vermittlungshemmnisse besser kennen als sie die Arbeitgeber kennen (was wiederum erklären würde, warum die „Eigentheorien“ der Vermittler in den Gesprächen so deutlich durchschlagen).

5.5.6 Rechtliche Aspekte der Gleichbehandlung in Aktivierung und Arbeitsvermittlung

Die Leistungsträger sind an die Verpflichtung aus § 33c SGB I gebunden, alle Leistungen in Bezug auf die ethnische Herkunft der Kunden diskriminierungsfrei zu erbringen. Auch mittelbare Diskriminierungen werden von dem Verbot erfasst, deshalb müssen auch signifikant geringere Beteiligungen von Personen mit Migrationshintergrund an bestimmten Leistungen durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Bei der Vermittlung in Arbeit ist eine gezielte Selektion von Kunden mit Migrationshintergrund bzw. einer bestimmten Herkunft für bestimmte – unattraktive – Tätigkeiten unzulässig, weil sie benachteiligend unmittelbar an dem Merkmal der ethnischen Herkunft ansetzt.

Darüber hinaus ist § 36 Abs. 2 SGB III über den Verweis in § 16 Abs. 1 SGB II als reichsspezifisches Diskriminierungsverbot zu berücksichtigen. Unter anderem dürfen Einschränkungen bei der Vermittlung hinsichtlich der ethnischen Herkunft oder der religiösen Ausrichtung nur berücksichtigt werden, soweit sie nach dem AGG zulässig sind.

Problematisch sind hier vor allem Einschränkungen der Arbeitgeber, die sich aus Kundenwünschen ergeben.

Die Erwartungen von Kunden sind generell nicht geeignet, eine notwendige Anforderung an die Tätigkeit zu begründen, weil derartige Wünsche an Geschlecht oder ethnische Zugehörigkeit in der Regel nicht tätigkeits- sondern umweltbezogen sind und lediglich durch Vorurteile in der Bevölkerung gespeist werden (EuGH, Urteil vom 10. 7. 2008 - C-54/ 07 – ; Richardi, NZA 2006, 881, 883).

Auch das BAG hat in seiner Kopftuchentscheidung (BAG v. 10.10.2002, NZA 2003, 483) im Fall einer Verkäuferin darauf abgestellt, ob die Arbeitnehmerin auch mit Kopftuch in der Lage sei, ihre arbeitsvertraglich geschuldete Leistung zu erbringen und konnte keine Beeinträchtigung durch das religiöse Symbol feststellen.

Schick lässt diskriminierende Kundenerwartungen allerdings dann als tätigkeitsbezogene Rechtfertigung gelten, wenn es sich um ein Arbeitsfeld handelt, welches ein besonderes Vertrauensverhältnis zu einer bestimmten Kundengruppe erfordert (Schick, 2007, § 8 Rdz. 13 f.). Besteht etwa der zentrale Arbeitsauftrag darin, eine tragfähige Kooperation mit den Klienten auf der Basis ihres persönlichen Einverständnisses aufzubauen, so können Kundenerwartungen auch zu den unverzichtbaren Merkmalen einer Tätigkeit gehören, insbesondere, wenn die Tätigkeit auf den Abbau von Diskriminierungen ausgerichtet ist (so auch ArbG Köln vom 6.8.2008 – 9 Ca 7687 – für die Tätigkeit in einer Beratungsstelle für Migrantinnen).

Anforderungen an die Sprachkompetenz, auch wenn sie nur zur Kommunikation mit Vorgesetzten erforderlich ist, sind tätigkeitsbezogen und stellen keine Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft dar (ArbG Berlin vom 26.09.2007 – 14 Ca 10356/07).

Aus diesen Grundsätzen folgt auch, dass nur die Vermittlungshindernisse in die Dokumentation aufgenommen werden dürfen, die sich objektiv aus typischen Tätigkeitsanforderungen ergeben, nicht aber religiöse oder ethnische Merkmale, die bei Kunden oder Arbeitgebern als unerwünscht angenommen werden.

5.5.7 Zusammenfassung

Kund/innen mit Migrationshintergrund werden teilweise und gruppenspezifisch anders, aber insgesamt keineswegs weniger aktiviert als Einheimische. Mit ihnen werden zwar deutlich weniger Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, was – wegen des höheren Anteils von Schülern und Frauen mit kleinen Kindern – auf eine andere Verteilung

des Status „arbeitslos“ sowie auf Zurückhaltung der Grundsicherungsstellen beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen mit Sprachunkundigen zurückzuführen sein dürfte. Abgesehen von Eingliederungsvereinbarungen werden Kund/innen mit Migrationshintergrund aber nicht weniger aktiviert als Einheimische. Sie erhalten – bei großen Unterschieden nach Herkunftsgruppen und Geschlecht – nicht weniger Förderangebote und sogar mehr Arbeits- und Ausbildungsstellenangebote als Einheimische. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass Stellenangebote an Migrant/innen im Hinblick auf tatsächliche oder vermeintliche Erwartungen der Arbeitgeber stärker selektiert werden. Hierbei wirkt sich nachteilig für Migrant/innen aus, dass erworbene, aber in Deutschland nicht anerkannte Qualifikationen im Vermittlungsprozess wenig Berücksichtigung finden.

Die Aussagen der befragten Kund/innen zu angedrohten und tatsächlich verhängten Sanktionen zeigen ausgeprägte herkunfts- und geschlechtsspezifische Muster. Insbesondere türkische Frauen berichten häufiger von Sanktionen als die weiblichen Angehörigen anderer Herkunftsgruppen, wobei nach ihren Angaben – und nur in dieser Gruppe – Sanktionen fast ebenso häufig vollzogen wie angedroht werden. Die Akzeptanz der Sanktion als „gerechtfertigt“ ist in dieser Gruppe besonders niedrig. Dieses Antwortmuster, das mit der amtlichen Sanktionsstatistik nicht nachvollzogen werden kann, deutet auf einen kulturell bedingten strukturellen Konflikt dieser Gruppe von Leistungsbezieherinnen mit dem Aktivierungsregime des SGB II hin.

5.6 Zusammenfassung und Auswertungen zur Kundenzufriedenheit

Die sprachliche Verständigung mit dem der deutschen Sprache weniger mächtigen Teil der Kund/innen mit Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 3.5, S. 33) ist in der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ein relevantes Problem, das Arbeitsabläufe und Problemdiagnosen verzögert und den Aufbau vertrauensvoller Arbeitsbeziehungen behindert. Die Überwindung der Sprachbarriere wird überwiegend von den Betroffenen selbst erwartet, die hierzu ihre Bedarfsgemeinschaft und ihre sozialen Netzwerke mobilisieren müssen. Das von der BA auf Türkisch und Russisch im Internet bereitgestellte Material ist den Fachkräften zum großen Teil nicht geläufig und ohne gute Deutsch- und Internet-Kenntnisse für die Adressaten nicht zugänglich.

Die interkulturelle Verständigung gelingt überwiegend problemlos; gelegentliche Schwierigkeiten erleben die Fachkräfte mit Kund/innen mit islamischem Hintergrund, zum einen wegen abweichender Vorstellungen zur Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern, zum anderen bezüglich des Umgangs mit Verwaltungsnormen. Statistisch schlägt sich dieses darin nieder, dass männliche Kunden mit türkischem Migrationshintergrund die interkulturelle Kompetenz der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen kritischer bewerten als andere Gruppen (vgl. Tabelle 5.4, S. 113) und dass sich in der Gruppe mit türkischem Hintergrund beide Geschlechter häufiger schlechter behandelt fühlen als andere (Tabelle 5.5, S. 122).

Die 2007/2008 eingetretenen Veränderungen beim Zugang in die Sprachförderung wurden organisatorisch im Allgemeinen gut bewältigt; nach wie vor werden jedoch längst nicht alle Kund/innen mit Sprachförderungsbedarf erreicht, und die passgenaue Einsteuerung in den richtigen Kurs ist ein weitgehend ungelöstes Problem. Grundsiche-

rungsstellen wie Betroffene schätzen den Lerneffekt von Sprachkursen eher skeptisch ein; valide Daten über Lernerfolge liegen nicht vor. Unbestritten ist, dass bildungsferne Migrant/innen von der eher schulmäßigen Lernform der Integrations-Sprachkurse wenig profitieren und dass das mit diesen Kursen erreichbare Kompetenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen auf dem Arbeitsmarkt bestenfalls auf dem Helferniveau genügt. Eine berufsbezogene und über B1 hinausgehende Förderung wäre eine originär arbeitsmarktpolitische Aufgabe; vorhandene Ansätze in dieser Richtung sind aber in 2008 durch die Umsteuerung bei den „sonstigen weiteren Leistungen“ ausgebremst worden und bedürfen eines neuen Anlaufs.

Dass das Bestreben der Anerkennung von Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüssen aus dem Ausland in Deutschland schwierig und zu selten von Erfolg gekrönt ist, liegt nicht in der Verantwortung der Grundsicherungsstellen; jedoch entspricht auch die Begleitung der Kund/innen in diesen Prozessen weder den Erfordernissen der Betroffenen noch den Anforderungen des SGB II. Die Nichtanerkennung von Abschlüssen hat für die Betroffenen sehr weitreichende Konsequenzen, da nicht zertifizierte Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in der Statistik der Bundesagentur und auch in ihrer Vermittlungspraxis als nicht existente Kompetenzen behandelt werden. Die Grundsicherungsstellen verfügen weder über geeignete Fördermöglichkeiten noch über Vermittlungsstrategien, mit denen ursprünglich einmal qualifizierte Bewerber/innen ihre mitgebrachten Kompetenzen auf wenigstens mittlerem Niveau am deutschen Arbeitsmarkt verwerten könnten, und die Vermittlungs-Software VerBIS bietet hier auch keine geeignete Unterstützung. Dieses führt zu einer Brachlegung von Humankapital und zum Andauern vermeidbarer Hilfebedürftigkeit. Von diesem Problem aktuell betroffen sind jedoch nur vergleichsweise kleine Anteile von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, nämlich jenen mit ausländischem und in Deutschland nicht anerkanntem Abschluss, die noch nicht lange in Deutschland sind.

Von einem geringeren Deckungsgrad mit Eingliederungsvereinbarungen abgesehen, werden Kund/innen mit Migrationshintergrund ebenso intensiv aktiviert wie Einheimische. Sie erhalten sogar mehr Arbeits- und Ausbildungsstellenangebote. Nach eigenen Angaben werden manche Herkunftsgruppen deutlich weniger, andere deutlich mehr sanktioniert als einheimische erwerbsfähige Hilfebedürftige. Insbesondere türkische Frauen berichten – ganz im Gegensatz zu anderen Gruppen – ebenso häufig von vollzogenen wie von angedrohten Sanktionen und halten erstere zu besonders hohen Anteilen für ungerechtfertigt. In diesem Antwortverhalten scheint sich das Spannungsverhältnis widerzuspiegeln zwischen dem *Adult Worker Model*, das dem SGB II unterliegt, und den Rollenmodellen türkischer Bedarfsgemeinschaften.

Migranten standen der Leistungsreform – der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum ALG II und der Einführung des SGB II – anfangs aufgeschlossener gegenüber als Deutsche ohne Migrationshintergrund (vgl. IAQ et al. 2007, S. 88). Auf Grundlage der IAB-Querschnittsbefragung wurde festgestellt: „Beispielsweise stimmten 41 Prozent der Personen ohne Migrationshintergrund der Aussage überhaupt nicht zu, dass sie durch die Reform Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Lebenssituation haben. Bei Personen mit Migrationshintergrund lag der Anteil nur bei 27 Prozent“ (ebda.).

Auffällig ist auch der Unterschied bei der Einschätzung der Chancen, eine neue Arbeit zu finden. 39 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund meinten „eher“ oder „voll und ganz“, dass sich die Jobchancen durch die Reform verbessert hätten, während dies nur 18 Prozent der Deutschen ohne Migrationshintergrund angaben (ebda., S. 89).

In den Fallstudien in den Bedarfsgemeinschaften überwog eine kritische Einschätzung von Leistungsbeziehern mit Migrationshintergrund gegenüber den Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen und dem Leistungsprozess insgesamt: „Die weit überwiegende Mehrheit der Interviewpartner beurteilt den Beratungsprozess negativ“ (ebda., S. 300). Darüber hinaus wurde die Bürokratie und fehlende Unterstützung im Umgang mit ihr kritisiert (ebda., S. 295).

Die telefonische *Kundenbefragung* bietet die Gelegenheit, die Zufriedenheit der Leistungsbezieher/innen mit der Arbeit der Grundsicherungsstelle differenziert und repräsentativ auszuwerten und in einigen Aspekten auch mit der Wahrnehmung der Mitarbeiter/innen in den Grundsicherungsstellen zu kontrastieren. Es ist daran zu erinnern, dass das SGB II auch mit dem Anspruch besserer Leistungserbringung eingeführt wurde. Zudem ist die Mitwirkung der Hilfebedürftigen, obwohl gesetzlich vorgeschrieben, stets auch auf den Willen der Betroffenen angewiesen (Baethge-Kinsky et al. 2007b). Aus beiden Gründen ist die Zufriedenheit der Hilfebedürftigen auch ein Bewertungskriterium für die Arbeit der Grundsicherungsstellen.

Die Kundenzufriedenheit wurde zum einen global und zum anderen spezifisch für acht Sachverhalte erfragt (siehe Tabelle 5.21). Die Antworten bewegen sich auf einer Skala von 1 (sehr zufrieden) bis 4 (sehr unzufrieden). Bei einigen dieser Sachverhalte ist zu vermuten, dass Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund anders antworten als Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund. In das Verständnis der persönlichen Situation beispielsweise spielt ein Migrationshintergrund als eine Besonderheit hinein. Auch bei der Bewertung des schriftlichen Informationsmaterials dürfte, obwohl nicht explizit thematisiert, eine Rolle spielen, ob es in anderen Sprachen als Deutsch vorliegt. Bei anderen Sachverhalten, wie etwa der telefonischen Erreichbarkeit und der Schnelligkeit der Antragsbearbeitung, dürften Unterschiede der Beurteilungsgegenstände zwischen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund geringer ausfallen, was sich in geringen Unterschieden in der Zufriedenheit niederschlagen sollte.

Tabelle 5.21: Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Grundsicherungsstelle, nach Herkunft und Geschlecht

Wie zufrieden sind Sie ...	Deutsche ohne MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.-länder	Aus-sied-ler/-innen	MOE / GUS	übrige Welt	F-Wert
1 = sehr zufrieden 2 = eher zufrieden 3 = eher unzufrieden 4 = sehr unzufrieden							
Alle							
Zufriedenheit insgesamt	2,60	2,43	2,47	2,31	2,31	2,32	26,09
mit der Zeit, die man sich für Sie nimmt?	2,22	2,22	2,06	2,00	1,97	2,04	13,02
mit dem Verständnis für Ihre besondere persönliche Situation?	2,49	2,31	2,15	2,19	2,21	2,17	23,85
mit der Förderung Ihrer beruflichen Fähigkeiten?	2,86	2,68	2,44	2,51	2,47	2,54	37,70
mit der Schnelligkeit bei der Bearbeitung von Anträgen?	2,26	2,18	2,27	2,03	2,02	2,13	8,26
mit der telefonischen Erreichbarkeit?	2,63	2,62	2,55	2,17	2,13	2,57	30,41
mit der Freundlichkeit der Mitarbeiter?	1,94	2,18	2,04	1,80	1,80	1,74	9,77
mit der Sachkenntnis der Mitarbeiter Ihrer zuständigen Stelle?	2,37	2,28	2,08	2,05	2,11	2,03	23,37
mit schriftlichem Informationsmaterial, das bei Ihrer zuständigen Stelle ausliegt?	2,43	2,28	2,13	2,11	1,99	2,20	33,96
Männer							
Zufriedenheit insgesamt	2,64	2,47	2,55	2,37	2,32	2,45	11,40
mit der Zeit, die man sich für Sie nimmt?	2,26	2,32	2,04	2,02	1,98	2,27	8,17
mit dem Verständnis für Ihre besondere persönliche Situation?	2,52	2,51	2,11	2,24	2,13	2,27	10,12
mit der Förderung Ihrer beruflichen Fähigkeiten?	2,88	2,74	2,41	2,44	2,52	2,45	14,57
mit der Schnelligkeit bei der Bearbeitung von Anträgen?	2,27	2,24	2,31	2,08	2,05	2,23	3,77
mit der telefonischen Erreichbarkeit?	2,62	2,66	2,58	2,00	2,05	2,55	18,00
mit der Freundlichkeit der Mitarbeiter?	1,89	2,29	2,22	1,77	1,69	1,75	7,96
mit der Sachkenntnis der Mitarbeiter Ihrer zuständigen Stelle?	2,34	2,43	2,19	2,07	2,13	2,14	9,08
mit schriftlichem Informationsmaterial, das bei Ihrer zuständigen Stelle ausliegt?	2,41	2,39	2,16	2,18	2,10	2,17	10,75
Frauen							
Zufriedenheit insgesamt	2,56	2,39	2,38	2,25	2,31	2,15	15,97
mit der Zeit, die man sich für Sie nimmt?	2,19	2,11	2,09	1,98	1,96	1,75	5,86
mit dem Verständnis für Ihre besondere persönliche Situation?	2,46	2,12	2,18	2,13	2,25	2,04	15,52
mit der Förderung Ihrer beruflichen Fähigkeiten?	2,83	2,61	2,49	2,58	2,45	2,66	25,40
mit der Schnelligkeit bei der Bearbeitung von Anträgen?	2,26	2,13	2,22	1,98	2,00	1,99	5,06
mit der telefonischen Erreichbarkeit?	2,64	2,58	2,52	2,33	2,17	2,59	13,77
mit der Freundlichkeit der Mitarbeiter?	1,99	2,07	1,87	1,83	1,85	1,74	4,10
mit der Sachkenntnis der Mitarbeiter Ihrer zuständigen Stelle?	2,39	2,14	1,95	2,03	2,10	1,88	14,94
mit schriftlichem Informationsmaterial, das bei Ihrer zuständigen Stelle ausliegt?	2,46	2,17	2,11	2,05	1,95	2,24	26,08

F-Wert: Test auf Mittelwertunterschiede zweier beliebiger Teilgruppen, signifikant auf 1%-Niveau wenn $F > 2,58$ (siehe auch Fußnote 104).

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Die Ergebnisse bestätigen diese Erwartungen nur teilweise. Wie bei den oben wiedergegebenen Ergebnissen der IAB-Querschnittsbefragung zur Beurteilung der Reform insgesamt, äußern sich alle Herkunftsgruppen „mit der Arbeit der für Sie zuständigen Stelle“ insgesamt etwas zufriedener als die Deutschen ohne Migrationshintergrund.¹⁰⁴ Dabei sind Kund/innen mit türkischem oder südeuropäischen Migrationshintergrund sowohl insgesamt als auch bei beiden Geschlechtern etwas kritischer als die anderen Herkunftsgruppen.

Die Antworten auf die einzelnen Dimensionen der Zufriedenheit lassen Stärken und Schwächen in der Umsetzung des SGB II aus Perspektive der Hilfebedürftigen erkennen. So wird die Freundlichkeit der Mitarbeiter/innen relativ zu den anderen abgefragten Sachverhalten besonders positiv bewertet, während die Förderung der beruflichen Fähigkeiten am wenigsten Zufriedenheit auslöst. Auch die telefonische Erreichbarkeit erfährt eine insgesamt eher kritische Bewertung.

Nicht nur in der Globalzufriedenheit, sondern auch in den meisten Einzeldimensionen zeigen sich Leistungsbezieher/innen der meisten Herkunftsgruppen zufriedener als Leistungsbezieher ohne Migrationshintergrund. Umso bemerkenswerter sind die Abweichungen von diesem Muster: Männer mit türkischem Migrationshintergrund äußern sich bei der Freundlichkeit und der Sachkenntnis deutlich kritischer, bei der „Zeit die man sich für Sie nimmt“, und der telefonischen Erreichbarkeit etwas kritischer und beim schriftlichen Informationsmaterial kaum zufriedener als die Einheimischen. Frauen mit türkischem Migrationshintergrund beurteilen zumindest die Freundlichkeit leicht kritischer als einheimische Frauen. Bei männlichen Antwortenden aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern kommen derartige Abweichungen vom allgemeinen Muster vor bei den Themen „Schnelligkeit der Antragsbearbeitung“ sowie – ebenso wie bei den Türken – bei der Freundlichkeit.

Diese Antwortmuster können nach den vorstehenden Analysen nicht wirklich überraschen. In verschiedenen Zusammenhängen tritt die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit türkischem Migrationshintergrund als diejenige hervor, die am wenigsten Einverständnis mit dem System der Grundsicherung signalisiert. Dabei gibt es keine Anhaltspunkte, dass diese Gruppe durch das Verhalten der Fachkräfte diskriminiert würde. Die Fachkräfte sehen vielmehr die Kund/innen aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich GUS) als die problematischste an, und dieses ist auch die Gruppe, die – zusammen mit Aussiedler/innen und der „übrigen Welt“, am stärksten von „institutioneller Diskriminierung“, nämlich der Nichtanerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen be-

¹⁰⁴ Dargestellt ist jeweils der Mittelwert der gegebenen Antworten. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass – wie bei Schulnoten – niedrigere Werte eine höhere Zufriedenheit anzeigen. Dargestellt sind auch die Ergebnisse einer Varianzanalyse (F-Wert). Die Varianzanalyse prüft die Signifikanz von Mittelwertunterschieden bei mehreren Teilstichproben (hier: Herkunftsgruppen) gleichzeitig. Ein F-Wert mit den Schwellenwerten 2,58; 1,96 bzw. 1,64 zeigt Signifikanz auf dem 1-, 5- bzw. 10-Prozent-Niveau an. Der Wert wird signifikant, wenn sich zwei Teilstichproben signifikant voneinander unterscheiden. Man kann dem F-Wert nicht entnehmen, welche Herkunftsgruppen sich voneinander unterscheiden, aber man kann hier davon ausgehen, dass die signifikanten Unterschiede stets (mindestens) zwischen den Herkunftsgruppen liegen, die in ihren Mittelwerten am weitesten auseinander liegen.

troffen ist. Folglich ist das Spannungsverhältnis, in dem relevante Teile der türkischen Herkunftsgruppe zum System der Grundsicherung stehen, auf unterschiedliche Rollenmodelle des SGB II und der türkischen Community zurückzuführen. Diesem Konflikt können und dürfen die Grundsicherungsstellen nicht ausweichen, ohne ihren Auftrag zu verletzen. Aber sicherlich gibt es unterschiedlich wirksame Möglichkeiten, ihn zu bearbeiten.

6 Gute Förderungspraxis und Vorschläge aus den Grundsicherungsstellen

Die Falldarstellungen der 16 Trägerfallstudien können wegen ihres großen Textumfangs nur im Anhangsband (Anhang, Kap. 2) dokumentiert werden; Aussagen der Interviewpartner zu einzelnen Sachverhalten wurden in den vorstehenden Kapiteln 3 bis 5 ausführlich herangezogen. Abschließend wird der Versuch unternommen, die Fallstudien in ein typologisches Raster einzuordnen sowie einige Beispiele guter Praxis hervorzuheben, die Anhaltspunkte für Handlungsempfehlungen bieten können.

6.1 Typologische Einordnung der Trägerfallstudien

Für die zusammenfassende Typologisierung werden drei Dimensionen unterschieden: (1) Strategischer Stellenwert migrantenspezifischer Belange in der jeweiligen Grundsicherungsstelle, (2) Ausdifferenzierung migrantenspezifischer Förderansätze und (3) Einbindung der jeweiligen Grundsicherungsstelle in Integrationsnetzwerken. Alle drei Dimensionen können „niedrig“ bis „hoch“ ausgeprägt sein. Abbildung 6.1 stellt den Versuch dar, diese Dreidimensionalität der Typologie dadurch zu veranschaulichen, dass die dritte Dimension „Netzwerke“ durch unterschiedliche Graustufen hervorgehoben wird.

Die Typologie ist rein deskriptiv; sie beinhaltet keine Output-Merkmale, da solche nicht trägerspezifisch verfügbar sind. Es kann also mit dieser Typologie nicht behauptet werden, dass die Grundsicherungsstellen, die in allen drei Dimensionen eine Kategorisierung als „hoch“ erhalten haben, auch die größten Erfolge bei der Erwerbsintegration von Migrant/innen oder der Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit erreicht hätten.

Zu den Dimensionen im Einzelnen:

(1) Strategischer Stellenwert migrantenspezifischer Belange

Um den strategischen Stellenwert migrantenspezifischer Belange für die Tätigkeit der Grundsicherungsstelle einzuschätzen, werden die Aufsichts- und Steuerungsgremien sowie die Geschäftsführung der Grundsicherungsstelle dahingehend beurteilt, ob es ein Leitbild zur gesellschaftlichen Integration von Personen mit Migrationshintergrund gibt, ob ein eventuell bestehendes Leitbild für die Arbeit der Grundsicherungsstelle relevant ist, ob in den Gremien Vertreter von Migrantenorganisationen beteiligt sind, und ob in den Gremien migrantenbezogene Fragen angesprochen werden. Die Existenz der formellen Funktion eines „Migrationsbeauftragten“ (siehe 4.3, S. 75f.) und der Zuständigkeitsbereich dieser Funktion gehen ebenso in die Bewertung ein wie Äußerungen der interviewten Führungskräfte zur strategischen Orientierung der Grundsicherungsstelle.

(2) Ausdifferenzierung migrantenspezifischer Förderansätze

Die Ausdifferenzierung migrantenspezifischer Förderansätze bemisst sich danach, ob über die Beschickung der Integrations-Sprachkurse des BAMF hinaus überhaupt eine

migrant/innenspezifische Förderung existiert, ob eigene Maßnahmeansätze sich auf Sprache beschränken oder darüber hinausgehen, und wie vielfältig diese Ansätze sind.

(3) Einbindung in Integrationsnetzwerke

Beurteilt wird hier, in welchem Maße die Grundsicherungsstelle beteiligt ist an örtlichen Netzwerken, die Belange von Personen mit Migrationshintergrund aufgreifen, ob diese Netzwerke auch Selbsthilfeorganisationen von Migranten beinhalten und ob die Einbindung auch auf der Führungsebene gepflegt wird oder sich auf die operative Ebene beschränkt. Diese dritte Dimension liegt teilweise außerhalb des Einflussbereichs der Grundsicherungsstelle, da solche Netzwerke erst einmal existieren müssen, bevor sich die Grundsicherungsstelle beteiligen kann.

Abbildung 6.1: Typologische Übersicht der Untersuchungsfälle

(3) Netzwerke		(1) strategischer Stellenwert		
		niedrig	mittel	hoch
(2) Ausdifferenzierung der Förderung	hoch		03 06	10 15
	mittel	05 09 14	08	
	niedrig	02 16		

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Trägerfallstudien

Die Verteilung der 16 Grundsicherungsstellen, symbolisiert durch ihre Kennziffern, in der Matrix veranschaulicht den engen Zusammenhang der drei dargestellten Dimensionen: Die Extrem-Kombinationen (z. B. hoher strategischer Stellenwert bei niedrigem Differenzierungsgrad, oder umgekehrt) kommen nicht vor; die höheren Rangplätze in den Dimensionen (1) und (2) gehen einher mit einer stärkeren Einbindung in Netzwerke.

ke. Einige der konkreten Fallgeschichten im oberen rechten Bereich der Abbildung 6.1 lassen erkennen, dass die Grundsicherungsstellen profitieren von einer entwickelten kommunalen Integrationspolitik, die i.d.R. älter ist als das SGB II. Dieses gilt mit Sicherheit für die Fälle 03, 06 und 15: Nicht die Grundsicherungsstellen haben die Netzwerke geschaffen, sondern die Netzwerke befruchten die Integrationsarbeit der Grundsicherungsstellen. Insofern sollten die Grundsicherungsstellen vor allem offen sein für das, was sich an regionaler Integrationsarbeit aufgrund von Anstößen von außerhalb der Arbeitsmarktpolitik entwickelt, und die Vernetzung suchen.

Grundsicherungsstellen, die dem spezifischen Eingehen auf Integrationsprobleme von Migrant/innen einen niedrigen oder mittleren strategischen Stellenwert beimessen und auch ihr Förderangebot nicht hoch ausdifferenziert haben, unterscheiden sich sehr stark bezüglich ihres Erfahrungshintergrundes mit Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund. Auf der einen Seite sind hier zwei ostdeutsche und eine westdeutsche Grundsicherungsstelle mit (im bundesweiten Vergleich) niedrigen Ausländeranteilen zu finden (04, 07, 16). Dort fallen andere Zielgruppen im SGB II viel stärker auf, insbesondere Jugendliche und Langzeitarbeitslose. Auf der anderen Seite sind hier sieben Grundsicherungsstellen aus westdeutschen Regionen mit hohem Ausländeranteil und einer früh einsetzenden „Gastarbeiter“-Geschichte vertreten.¹⁰⁵ In diesen Grundsicherungsstellen wurde einerseits das Herausheben der Migranten als eine separate Zielgruppe ausdrücklich abgelehnt und insofern eine „bewusste Blindheit“ gegenüber Migranten versucht, die weder zu einer Positiv- und erst recht nicht zu einer Negativ-Diskriminierung führen soll. Andererseits wurde die Beschäftigungsfähigkeit zumindest eines großen Teils von Leistungsbezieher*innen mit Migrationshintergrund dort auch recht zurückhaltend und „abgeklärt“ beurteilt.

In der Auseinandersetzung der Grundsicherungsstellen mit Migranten im SGB II gibt es Fragen, auf die auch jene Grundsicherungsstellen, wo es am ehesten zu vermuten wäre, noch keine Antwort gefunden haben – weder konzeptionell noch in der Aktivierungspraxis:

- Die Grundsicherungsstellen (bzw. deren Vorläufer in Arbeits- und Sozialämtern) mit einer langjährigen Erfahrung mit Menschen mit Migrationshintergrund haben nur eine sehr einfache – und in dieser Einfachheit unbefriedigende – Antwort auf den Widerspruch, dass Menschen mit Migrationshintergrund in die deutsche Gesellschaft integriert werden sollen, gleichzeitig aber spezifische Probleme haben, die ihre Arbeitsmarktintegration erschwert. Die Spezifik ihrer Probleme auf Sprache und Qualifikation zu reduzieren, ist unbefriedigend.
- Bei Grundsicherungsstellen mit einer starken Netzwerkeinbindung und vorhandener Ausdifferenzierung von migrant/innenspezifischen Maßnahmen ist nicht geklärt, was „migrantenspezifische“ Probleme sind, und was Probleme sind, die unter Migranten gehäuft auftreten, prinzipiell aber auch unter Deutschen ohne Migrationshintergrund bestehen können. Ein Beispiel hierfür ist eine fehlende Qualifikation, ein anderes Beispiel ist das Risiko des künftigen ALG II-Bezuges bei Schulab-

¹⁰⁵ Außerdem ein Stadtbezirk, der die Grenzen von 1989 überschreitet.

bruch und Ausbildungslosigkeit. Hier darf sich der Blick nicht auf Migranten (oder auch nur die aktuellen jugendlichen ALG II-Bezieher) verengen.

Insgesamt bestätigt die typologisierende Zusammenfassung der Fallstudien den eher geringen Stellenwert migrantenspezifischer Aspekte in der Arbeit der Grundsicherungsstellen, wie sie auch aus der standardisierten Trägerbefragung deutlich wurde.

6.2 Beispiele guter Praxis und relevante Vorschläge

Im Folgenden werden aufgrund der Trägerfallstudien einige Lösungsansätze vorgestellt, mit denen Grundsicherungsstellen auf Probleme reagieren, wie sie in Kapitel 5 herausgearbeitet wurden.

6.2.1 Sprachliche Verständigung

Bei mehreren Grundsicherungsstellen (02, 06, 09, 15) wurde von Projekten berichtet, Kund/innen mit Migrationshintergrund zu „Integrationslotsen“ oder „Sprachmittlern“ auszubilden. Sie sind Angehörigen ihrer jeweiligen Herkunftsgruppe bei der Antragstellung behilflich und werden bei Bedarf auch als Übersetzer tätig. I. d. R. werden solche Projekte als Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung gefördert, was wegen der Befristung von Arbeitsgelegenheiten jedoch Probleme der Nachhaltigkeit schafft. In einem Fall sind muttersprachliche Berater/innen in einem „Startbüro“ mit PC-Ausstattung und Internetverbindung konzentriert (15).

In einem Interview (05-5-LS) wurde die Idee entwickelt, einen solchen Ansatz unmittelbar in die Grundsicherungsstelle zu integrieren. In der Antragsannahme der Grundsicherungsstelle sollten verstärkt Personen mit einschlägigen Sprachkenntnissen beschäftigt werden, damit zumindest die Neukunden zunächst einmal die Chance haben, sich in ihrer Muttersprache in das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende hineinzufinden. Für seltene Sprachen könnte ein solches Angebot auf jeweils einen Vormittag in der Woche konzentriert werden.

Besonders gut verwirklichen lassen würde sich dieser Vorschlag in einer Ablauforganisation, wie sie der Träger 09 mit seinem „Aktivteam“ praktiziert (vgl. Anhangsband, 2.9.3). Die solchermaßen sprachlich spezialisierten Leistungssachbearbeiter/innen könnten zugleich als Dolmetscher/innen verfügbar sein, wenn es bei den Integrationsfachkräften zu Verständigungsschwierigkeiten kommt. Im Rahmen eines personalpolitischen *Diversity*-Ansatzes könnten Arbeitsgelegenheiten als Vorstufe zur Einstellung in der Grundsicherungsstelle dienen. Dabei dürfte die Qualifikationsschwelle zur Einstellung in der Leistungsbearbeitung leichter zu überwinden sein als bei einer Einstellung als Integrationsfachkraft. Im Leistungsbereich mit weniger Kundenkontakt ist die Abkömmlichkeit für Dolmetscherdienste leichter zu organisieren.

6.2.2 Sprachförderungs-Management

Bei einer Grundsicherungsstelle sind das Sprachförderungsmanagement und die Betreuung der Sprachkurs-Teilnehmer/innen bei einer einschlägig qualifizierten Fachkraft konzentriert, die sich vollzeitig nur mit diesen Aufgaben beschäftigt.

„Ich bin zuständig für die Sprachberatung innerhalb der [Grundsicherungsstelle], das heißt, ich betreue sämtliche Migranten des Hauses, die Sprachförderbedarf haben. Ich sehe zu, dass sie passende Deutschkurse bekommen und teste sie hier auch zum Teil. Ich stelle Integrationskursanträge in den letzten Monaten hauptsächlich. Ich kümmere mich auch um die Leute, wenn sie dann im Kurs sind. Das heißt, ich halte Rücksprache mit diesen Kursträgern, mit denen ich zusammenarbeite. Ich sage auch jedem, dass wenn es Probleme im Kurs gibt, dann soll er bitte kommen und das mit mir besprechen. Ich bin auch auf den Konferenzen der Träger, bzw. im Gespräch mit den Leitern der Privatschulen und ich sage, wenn es Probleme gibt, dann bitte sofort anrufen. Wir haben ab und zu heiße Fälle, bei denen es dann auch Probleme mit dem Verhalten gibt. Ganz selten, aber wenn das auftaucht, muss ich reagieren. Das geht dann nicht anders. Oder Leute, die das Tempo in einer Schule nicht schaffen, ... und wenn ich sehe, dass das nicht läuft, dann kriege ich eine Rückmeldung und dann kümmere ich mich darum, dass der Kursträger gewechselt wird.“ (01-3-Sonder)

Durch die Einrichtung einer solchen Funktion kann die Passgenauigkeit bei der Nutzung des Sprachkursangebots erheblich erhöht werden. Durch Rückkehrgespräche kann gegenüber dem BAMF und den Kursträgern eine Ergebniskontrolle aufgebaut und auf die didaktische Qualität der Sprachkurse Einfluss genommen werden.

Natürlich kann eine solche Funktion auch ausgelagert werden. In einem bereits vorgestellten Fall (15) erfolgt die Sprachstandsfeststellung durch eine dauerhaft geförderte Trainingsmaßnahme mit rotierender Teilnahme (vgl. S. 128). In einem anderen Fall (03) wird die passgenaue Zuordnung zu den Kursen im Verbund zwischen den Sprachkurs-trägern realisiert.

6.2.3 Inhaltliche Erweiterung der Sprachkurse

Eine Standardforderung der meisten Gesprächspartner/innen bei den Trägerfallstudien war es, die Beschränkungen der „Schulförmigkeit“ von Integrationssprachkursen zu überwinden durch

- Einüben von Alltagssituationen
- Rollenspiele und sonstige strukturierte Interaktionen zwischen Teilnehmer/innen mit unterschiedlicher Muttersprache, um den Gebrauch der deutschen Sprache zu erzwingen
- Anreicherung durch berufsorientierte Sprachinhalte.

Soweit die Grundsicherungsstellen derartige Forderungen in eigenen Maßnahmen realisiert hatten, handelte es sich vielfach um eine Förderung als „sonstige weitere Leistung“. Die Umstellung auf Regelinstrumente wie Trainingsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten oder Umschulungen jeweils mit Sprachmodulen und Betriebspraktika war bei einigen Trägern schon erfolgreich vollzogen. Interessant erscheint die Kombination eines BAMF-Integrationskurses in Teilzeitform mit einer Arbeitsgelegenheit (15).

Eine weitere Variante ist das Angebot von computergestützten Lernmöglichkeiten:

„Wir haben hier ein Lernzentrum. Kostenlos Deutsch am Computer lernen. Das ist ein ganz tolles System mit Sprachsteuerung. Da sind 80% Frauen drin. Und davon 70% aus Osteuropa.“ (12-4-PAP_U25)

Der Hinweis auf die Nutzung zeigt allerdings auch, dass dieses eher ein Angebot für Lerngewohnte ist, die in den üblichen Sprachkursen eher unter- statt überfordert wären.

Zur Festigung der Sprachkenntnisse nach Abschluss eines Integrations-Sprachkurses wurde in einer Kommune eine multikulturelle Diskussionsrunde eingerichtet:

„Das heißt, wo Menschen aus verschiedenen Ländern, die einen Sprachkurs gemacht haben, haben die Möglichkeit einmal oder zweimal in der Woche zu diskutieren, aber nur in Deutsch.“ (15-8-Extern_KIB)

Hier handelt es sich jedoch nicht um eine Maßnahme der Arbeitsförderung; die Rolle von Grundsicherungsstellen könnte allenfalls darin bestehen, „ihre“ Sprachkursabsolvent/innen zur Teilnahme an einer derartigen Veranstaltung zu ermutigen, wenn sie von anderer Seite aus eingerichtet wird.

6.2.4 Sprach- und Aktivierungsansätze für arbeitsmarktferne Frauen mit Migrationshintergrund

Die Gesprächspartner/innen bei den Grundsicherungsstellen äußerten sich grundsätzlich eher skeptisch gegenüber jeder spezialisierten Förderung von Kund/innen mit Migrationshintergrund oder gar für einzelne Herkunftsgruppen, weil dadurch die Segregation nur verschärft werde und weil insbesondere in homogenen Gruppen der Gebrauch der deutschen Sprache nicht durchsetzbar sei. Bei mehreren Grundsicherungsstellen wurde jedoch von Ausnahmen berichtet, die darauf gerichtet sind, durch niedrigschwellige Angebote an bisher nicht erwerbstätige Frauen die familialen Rollenrestriktionen schrittweise zu aufzulockern:

„In bestimmten Kulturkreisen ist es nicht Usus, dass eine Frau im Sprachunterricht neben einem Mann sitzt. Und die BAMF-Kurse sind in der Regel gemischte Gruppen. Und es gibt also Frauen aus bestimmten Kulturkreisen, die deswegen da gar nicht hin dürfen. ... Für diese Frauen fördern wir Sprachkurse auf sehr niedrigem Niveau, also für Einsteiger, stadtteilbezogen in Kindertageseinrichtungen. Das heißt, die lernen dort Deutsch, wo sie ihre Kinder hinbringen, in Teilzeit. ... Wir fördern da 100 Stunden zum Einstieg, so dass wir diese Personengruppe nicht ganz alleine lassen. Vielleicht kommen die dann soweit, dass sie dann auch irgendwann einen BAMF-Kurs besuchen können...“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

„Aber so tief verwurzelt wie es bei unseren türkischen Kunden ist, da dürfen die Frauen ja teilweise noch nicht mal alleine außer Haus. Und wenn es Sprachkurse gibt, das machen die mittlerweile auch so, die Männer sind selig, wenn es ein reiner Frauenkurs ist. Und am besten ist dann die Lehrkraft auch noch eine Frau. Das machen jetzt auch die Sprachkursträger. Die versuchen das ein bisschen zu steuern.“ (13-1-BL_MI-TL_MI_U25)

„Und dann haben sie spezielle Kurse nur für Frauen angeboten, haben die Kinderbeaufsichtigung auch mit geklärt und die Frauen waren froh, dass sie aus dem Haus gekommen sind. Und dem Mann wurde gesagt, wenn du nicht arbeitest, musst du auf die Kinder aufpassen. Wenn du arbeitest, kann deine Frau die Kinder mitnehmen, aber sie muss den Sprachkurs machen. Die Frauen haben das sehr gut angenommen, weil das für sie eine Chance war .. zu lernen und ihre Umwelt zu verstehen.“ (15-8-Extern_KIB)

„...wir haben jetzt Sprachkurse Arbeitsgelegenheit Deutsch in Teilzeit, wo wir ganz viele türkische Damen drin haben, die da richtig drin aufblühen. Weil sie endlich mal was für sich tun können und dadurch auch Emanzipation möglich ist... Und die sehen da drin oft so einen Befreiungsschlag. Die laufen wirklich gut. Da gibt es kaum Fehlzeiten.“ (11-4-PAP_U25)

In der Großstadt (15) gab es eine derartige Maßnahme auch speziell für Frauen unter 25 Jahren. Obwohl derartige Ansätze nach der Integrationskursverordnung (§ 13, Abs. 1 Nr. 2 IntV) durchaus möglich wären und vom BAMF angeboten werden können, gibt es offenbar vielerorts keine derartigen Angebote. Soweit sich dieses nicht ändern lässt, ist es wichtig, dass die Grundsicherungsstellen auch weiterhin die Möglichkeit behalten, derartige Angebote zu machen.

6.3 Innovative Einzelbeispiele der Maßnahmeförderung

Während in den im vorstehenden Abschnitt vorgestellten Beispielen die Sprachförderung im Vordergrund stand, werden hier noch einige Beispiele der Maßnahmeförderung vorgestellt, bei denen es darum geht, das Selbstwertgefühl und die Identität zu stärken, die eigene Migrationsgeschichte aufzuarbeiten und spezifische, mit der eigenen Herkunft verbundene Kompetenzen am Arbeitsmarkt zur Geltung zu bringen.

In einer Großstadt (15)¹⁰⁶ wurde festgestellt, dass sich unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus Mittel- oder Osteuropa/GUS (vor allem jüdische Kontingentflüchtlinge) zahlreiche ausgebildete Musiker befanden. Deshalb wurde als Arbeitsgelegenheit ein „Hartz-IV-Orchester“ gegründet. In eine ähnliche Kategorie gehört die Produktion von Sendungen für das Lokalradio sowie ein theaterpädagogisches Projekt (10).

In einem Landkreis (01) wurde unter der Bezeichnung „Integrationsagentur“ ein Vermittlungszentrum für Migrant/innen gefördert, in dem als Vorstufe der Arbeitsvermittlung die Anerkennung von Berufsabschlüssen konsequent und gebündelt verfolgt wurde. Die Übergangsquote von 46 Prozent ist ermutigend, jedoch konnte die Maßnahme in der bisherigen Förderungsform als SWL nicht fortgesetzt werden. – In der Großstadt (03) wurde ein ähnlicher Ansatz verfolgt, erweitert um Coaching und Sprachförderung und finanziert als Arbeitsgelegenheit.

Gruppenorientierte Aktivierungs- und Vermittlungsansätze, wie sie im Rahmen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ erprobt werden (vgl. Büttner et al. 2007), aber z. B. auch in der Trägerfallstudie (05) nach § 421i SGB III gefördert wurden, eignen

¹⁰⁶ Vgl. hier und bei den folgenden Beispielen für Details jeweils den Anhangsband, Kap. 2, Abschnitt mit der entsprechenden Trägernummer, Unterabschnitt 5 – im vorliegenden Beispiel also 2.15.5

sich dazu, in „gemischten“ Gruppen von Einheimischen und Migrant/innen den praktischen Sprachgebrauch zu fördern.

Die Ausbildung von Hilfebedürftigen türkischer Herkunft zu Pflegehelfer/innen in der Altenpflege (Beispiele 08, 13) verspricht in dem Maße besondere Arbeitsmarktchancen, wie Träger von Altenpflegeeinrichtungen beginnen, spezialisierte Angebote für einzelne Herkunftsgruppen einzurichten. Ein ähnlicher Ansatz fand, jedoch bezogen auf die häusliche Pflege, fand sich als Arbeitsgelegenheit in der Trägerfallstudie (09).

Literaturverzeichnis

- Alt, Heinrich (2007): Diversity Strategie der Bundesagentur. In: Nationaler Integrationsplan, Arbeitsgruppe 3. "Gute Bildung und Ausbildung sichern - Arbeitsmarktchancen erhöhen". Dokumentation des Beratungsprozesses. Berlin, S. 167–169.
- Annesley, Claire (2007): Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system. In: Journal of European Social Policy, Jg. 17, H. 3, S. 195–205.
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta (2007a): Fallbearbeitung nach SGB II. Beobachtungen aus dem Inneren der "black box". In: WSI-Mitteilungen, Jg. 60, H. 2, S. 70–77.
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007b): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (IAB-Forschungsbericht, 15). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb1507.pdf>.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - neue Chancen. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.property=publicationFile.pdf>.
- Bender, Stefan; Koch, Susanne; Meßmann, Susanne; Walwei, Ulrich (2007): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-2-Empfängern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (IAB Discussion Paper, 23/07). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2307.pdf>.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (August 2008): Sanktionen - Daten mit einer Wartezeit von drei Monaten. Bundesagentur für Arbeit - Statistik. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200808/iiia7/sanktionend.xls>.
- Bundesagentur für Arbeit (05.12.2007): Versionsinformation VerBIS 2.73. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. (HEGA, 12/2007). Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Publikation/HEGA-12-2007-VA-VerBIS-Version-2-73-Anlage.pdf>, zuletzt geprüft am 27.12.2008.
- Bundesagentur für Arbeit (20.10.2008): Inanspruchnahme von Dolmetscher- und Übersetzungsdiensten. POE 6 – 1236 / II-5020 / 9033. Bundesagentur für Arbeit. (10/2008-15). Online verfügbar unter http://www.arbeitsagentur.de/nn_164884/zentraler-Content/HEGA-Internet/A20-Intern/Dokument/HEGA-10-2008-VV-Dolmetscherdienste.html, zuletzt geprüft am 22.12.2008.
- Bundesagentur für Arbeit (2006a): Integration von Migranten. Beratung, Vermittlung und Förderung. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. Online verfügbar unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/migranten_broschuere_oktober2006.pdf, zuletzt geprüft am 02.12.2008.
- Bundesagentur für Arbeit (2006b): Vorschlag für eine Strategie für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund durch die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2007. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. Online verfügbar unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/migranten_strategiekonzept-oktober2006.pdf, zuletzt geprüft am 02.12.2008.
- Bundesagentur für Arbeit (April 2008): Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II. Hinweise zu § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II Sonstige weitere Leistungen (SWL). Zentrale – SP II 12 – II-1204.1. Bundesagentur für Arbeit. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-Sonst-Weit-Leist.pdf>, zuletzt geprüft am 31.12.2008.
- Bundesagentur für Arbeit (September 2008): Arbeitshilfe für die Förderung von Alleinerziehenden im SGB II - Anregungen für Integrationsfachkräfte (Kurzversion).

- Bundesagentur für Arbeit, Marketing: Beschäftigungsperspektiven sichern. Geschäftsbericht 2006. Kurzfassung. Bundesagentur für Arbeit, Marketing. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2006-Kurzfassung.pdf>, zuletzt geprüft am 15.12.2008.
- Bundesagentur für Arbeit: Bedarfsgemeinschaften und Mitglieder. Korrigierte Daten. Online verfügbar unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200JMM/iiia7/gs_asu_sgbii_rev.d.xls.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 30.09.2008. Abfragestand 10.11.2008. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Online verfügbar unter http://www.integration-in-deutschland.de/cln_101/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Downloads/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistik/001_2008_3_Quartale_integrationskursgeschaeftsstatistik_de.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/001_2008_3_Quartale_integrationskursgeschaeftsstatistik_de.pdf, zuletzt geprüft am 25.12.2008.
- Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2005): Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Publikationen/genderreport/01-Redaktion/PDF-Anlagen/gesamtdokument,property=pdf,bereich=genderreport,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Neuffer, Stefanie; Neukirch, Sabine; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2007): Evaluation der ersten Phase des Bundesprogramms "Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2005 - 2007). Endbericht. Gelsenkirchen.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2008): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ für ältere Langzeitarbeitslose. (IAQ-Report, 2008-03). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2008/report2008-03.pdf>, zuletzt aktualisiert am 12.08.2008, zuletzt geprüft am 13.08.2008.
- Englmann, Bettina; Müller, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Unter Mitarbeit von Tanja Gerschewske, Felix König und Dilek Tunay. Herausgegeben von Tür an Tür Integrationsprojekte gGmbH – Teilprojekt „Global Competences“. Augsburg. Online verfügbar unter <http://www.berufliche-erkennung.de/brain%20waste.pdf>, zuletzt geprüft am 28.08.2008.
- Flam, Helena; Carius, Björn; Dietrich, Beate, et al. (Hg.) (2007): Migranten in Deutschland. Statistiken - Fakten - Diskurse. Unter Mitarbeit von Björn Carius, Beate Dietrich und Ulrike Froböse et al. Konstanz: UVK Verl.-Ges. (Wissen und Studium Sozialwissenschaften).
- Glaser, Barney; Strauss, Anselm L. (1967): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. Chicago: Aldine.
- Gomolla, Mechthild; Radtke, Frank-Olaf (2007): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gottfried, Heidi; O'Reilly, Jacqueline (2002): Der Geschlechtervertrag in Deutschland und Japan: Die Schwäche eines starken Ernährermodells. In: Gottschall, Karin; Pfau-Effinger, Birgit (Hg.): Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Hönekopp, Elmar (2007): Situation und Perspektiven von Migranten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Gute Bildung und Ausbildung sichern. Arbeitsmarktchancen erhöhen. Nationaler Integrationsplan, AG 3., Berlin.
- IAQ; ZEW; TNS Emnid; ZfT; Team Dr. Kaltenborn (2007a): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht zum 31.12.2007. Hauptband. Gelsenkirchen.
- IAQ; ZEW; TNS Emnid; ZfT; Team Dr. Kaltenborn (2007b): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht zum 31.12.2007. Anhangband. Gelsenkirchen.
- IAQ et al. (2008): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Sachstandsbericht zum 30.6.2008. IAQ, ZEW, Universität Magdeburg, Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Team Dr. Kaltenborn, TNS Emnid. Gelsenkirchen, Mannheim, Magdeburg, Essen, Berlin, Bielefeld.

- Kalter, Frank (2006): Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile Jugendlicher türkischer Herkunft. Zugleich eine Replik auf den Beitrag von Holger Seibert und Heike Solga: „Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung?“ (ZfS 5/2005). In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, H. 2.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: Bertelsmann.
- Lamnek, Siegfried (2006): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. 4., vollst. überarb. Aufl., [Nachdr.]. Weinheim: Beltz PVU.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2002): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodenforschung. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich .
- Patton, Michael Q. (2002): Qualitative evaluation and research methods. London: Sage.
- Rambøll Management (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse. BMI Bundesministerium des Innern. Berlin. Online verfügbar unter http://www.integration-in-deutschland.de/cln_101/nn_284236/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Downloads/Integrationskurse/Kursraeger/Sonstiges/abschlussbericht-evaluation,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/abschlussbericht-evaluation.pdf.
- Rüb, Felix; Werner, Daniel (2007): Typisierung von SGB-II-Trägern. Nürnberg. (IAB-Forschungsbericht, 1). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0107.pdf>.
- Schneider, Jan; Fischer, Michael; Kovacheva, Vesela (2008): Migrants in the Job Centre. Qualitative findings on migrants' experiences with Public Employment Support Services in Germany. Hamburg Institute of International Economics. Hamburg. (HWWI Research Paper, 3-16).
- Solga, Heike; Seibert, Holger (2005): Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, H. 5, S. 364–382.
- Statistisches Bundesamt (2006): Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Online verfügbar unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Mikrozensus/Pressebrochure,property=file.pdf>, zuletzt geprüft am 22.04.2008.
- ZEW; IAQ; TNS Emnid (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: "Wirkungs- und Effizienzanalyse". Erster Bericht durch den Forschungsverbund. ZEW; IAQ; TNS Emnid. Online verfügbar unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/22396/property=pdf/f362__forschungsbericht.pdf, zuletzt geprüft am 30.12.2008.
- ZEW; IAQ; TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: "Wirkungs- und Effizienzanalyse". Abschlussbericht. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Institut Arbeit und Qualifikation; TNS Emnid. Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld.